

اساسيات النظام البرلماني واشكالياته في اقليم كردستان-العراق دراسة تحليلية مقارنة

زانا رؤوف حمه كريم، دانا عبدالكريم سعيد*

ملخص

حقق النظام البرلماني، باعتباره واحداً من ابرز النظم النيابية، نجاحاً كبيراً في التطبيق في انكلترا، وذلك بعد تطورات سياسية ودستورية عبر وقت طويل، ثبتت من خلاله المبادئ الاساسية لقيام هذا النظام والمتمثلة بثنائية السلطة التنفيذية والفصل المرن بين السلطات القائمة على التوازن والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. الامر الذي جعل الكثير من الدول تعتمد على هذا النظام، ومنها جمهورية العراق طبقاً لدستورها الصادر عام 2005، وقد سار إقليم كردستان-العراق حسب القوانين النافذة ذات الطابع الدستوري، ولكن ما نلاحظه ان المبادئ الاساسية لهذا النظام قد أصابها الكثير من الخلل واثارت اشكاليات كبيرة في طبيعة النظام القائم في إقليم كردستان بحيث غدا في النهاية نظاماً برلمانياً منحرفاً، خاصة ان الواقع القانوني والتطبيقي في هذا الاقليم قد هدم المساواة بين السلطتين نظراً لتعاظم دور رئيس الاقليم وممارسته للسلطات الفعلية، مما ادى الى فقدان الكثير من اساسيات النظام البرلماني، بحيث باتت حقيقة هذا النظام رهناً بحقيقة الدور الذي يلعبه رئيس الاقليم في هذا النظام.

الكلمات الدالة: النظام البرلماني، كردستان، العراق.

المقدمة

بأساسيات النظام البرلماني والمبادئ المستقرة فيه، ولعل من ابرز هذه الاشكاليات هي انتقال السلطات الفعلية الى رئيس الاقليم وممارسته صلاحيات كثيرة لايمكن ان يتمتع بها سوى رئيس في الانظمة غير البرلمانية، فضلاً عن وجود النواقص والشواذب القانونية الكثيرة في تنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

أهمية واشكالية الدراسة: تأتي هذه الاهمية من منطلق بحثها في الاشكاليات المتعلقة بطبيعة النظام القائم في اقليم كردستان-العراق وارتباطها بدراسة التكيف القانوني لمكانة رئيس الاقليم كردستان وتحديد طبيعة العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، لاسيما هنالك الكثير من القواعد والاحكام لامثل لها في الانظمة البرلمانية الاخرى، بالتالي البحث في مدى مواءمة النظام القائم مع الواقع السياسي والاجتماعي لأقليم كردستان. ومن هنا تتجسد اشكالية الدراسة: البحث في طبيعة النظام القائم في اقليم كردستان، مع الاشارة الى تحديد هذه الطبيعة في العراق وفقاً للدستور الصادر سنة 2005.

فرضية الدراسة: انحراف النظام القائم في اقليم كردستان عن اصول واساسيات النظام البرلماني. تتجسد مظاهر هذا الانحراف في ممارسة السلطات الفعلية من قبل رئيس الاقليم غير مسؤول سياسياً امام البرلمان والحكومة مسؤولة سياسياً

موضوع الدراسة: استقرت اصول واساسيات النظام البرلماني في انكلترا بعد تطورات سياسية ودستورية وخلال زمن طويل. بمعنى أنه لم ينشأ هذا النظام طفرة واحدة وانما كان وليد ظروف تاريخية وسوابق عرفية خاصة بهذا البلد. ونتيجة نجاحه كأحد ابرز النظم النيابية فقد انتقل الى غيرها من الدول واتخذ اشكالاتاً مختلفة من حيث التطبيق. والمبادئ الاساسية لقيام هذا النظام هو توافر خاصيتين اساسيتين الاولى ثنائية السلطة التنفيذية، تتمثل برئاسة الجمهورية (أو الملك) ورئاسة الوزراء، والثانية المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مع وجود قدر من التعاون والرقابة المتبادلة بينهما. وتعد جمهورية العراق من الدول التي أخذت بهذا النظام وفقاً للدستور الصادر سنة 2005، كذلك إقليم كردستان-العراق طبقاً للقوانين النافذة وهي ذات طابع دستوري. ولكن تطبيق هذا النظام في العراق، وبالأخص في اقليم كردستان تعيقه الكثير من المعوقات والاشكاليات القانونية التي تنذر بوجود خروقات تتحرف

* جامعة التنمية البشرية؛ وجامعة السليمانية، السليمانية، العراق.
تاريخ استلام البحث 2014/1/7، وتاريخ قبوله 2014/3/25.

من آراء وأفكار الفلاسفة والفهاء وتجارب بعض البلدان، حيث تم النص فيه لهذا الأخيرة، إذ أن منطق الشكل تراجع أمام المنطق الخاص للتجارب، لهذا يوصف النظام البرلماني بأنه نظام يقوم بالدرجة الاولى على أساس التجارب وليس الافكار والاراء.⁽¹⁾

ولهذا فإن النظام البرلماني لم ينشأ في الأصل نتيجة دستور أو قوانين مكتوبة تبين كيفية ممارسة الشعب للحكم واليات إنتخابه لنوابه وبيان السلطات التي يتمتع بها البرلمان، بل جاء نتيجة تطورات عديدة شهدتها النظام البرلماني إمتدت زمناً طويلاً تعود بدايته في ذلك البلد الى عام (1066م)، حين حمل الفتح النورمندي لانجلترا ملكية أجنبية وطبقة ارسنقراطية تعيش على نظام الاقطاع⁽²⁾. من هنا تعد المملكة المتحدة (مهد البرلمانات) المكان الفسيح الذي نشأ وتطور فيه النظام البرلماني نتيجة سلسلة من الاحداث ساهمت في انتقال السلطة تدريجياً من الملك الى رئيس وزرائه.

بعد النظام البرلماني في الاصل أحد تطبيقات الديمقراطية النيابية⁽³⁾، إذ يقوم على أساس الفصل المرن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فهناك برلمان يضطلع بمهمة سن التشريعات ووزارة تتولى مهمة تنفيذها، وفي الوقت نفسه هنالك تداخل وتعاون وتوازن بين البرلمان والوزارة، لنرى كيف:

في الحقيقة هنالك معايير مختلفة يتم بموجبها تصنيف نظم الحكم المختلفة، أحد أهم هذه المعايير هو معيار نظام الحكم القائم على أساس العلاقة بين السلطات، حيث يستخدم هذا المعيار عادة للتمييز بين ثلاثة أشكال من نظم الحكم، وهي نظام الحكم الرئاسي، ونظام حكم الجمعية (المجلسي)، ونظام الحكم البرلماني⁽⁴⁾، من هنا فإن النظام البرلماني هو نظام قائم على أساس مبدأ الفصل بين السلطات وعلى قاعدة المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. إذ أن الاصل في هذا النظام هو أنه لكل من هاتين السلطتين إستقلالها، لكنه أستقلال قائم على أساس التعاون وتبادل الرقابة بينهما، ومن ثم فإنه نظام وسط بين الانظمة النيابية الأخرى (نظام الاندماج - حكومة الجمعية/ نظام الفصل أو الانفصال الشديد . النظام الرئاسي).

لهذا بالرغم من أنه قد تعددت التعاريف التي أطلقها فقهاء القانون العام على النظام البرلماني كصورة قانونية رئيسة للديمقراطية النيابية، إلا أن هذه التعاريف رغم إختلافها من حيث المصدر والتوصيف والتفاصيل. إلا ان جميعها تتفق بصورة أو بأخرى على بيان ماهيتها بالاستناد الى العلاقة الناشئة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهو بملخص المعنى يعني في صورته العامة النظام الذي يقوم على تعاون

امام البرلمان، فضلاً عن شوائب في تنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

منهجية الدراسة: سندرس المحاور الاساسية لهذه الدراسة بأعتماد على المنهج التحليلي المقارن، من خلال عرض النصوص الدستورية والقانونية في العراق واقليم كردستان وتحليلها برؤية نقدية بهدف الوصول الى نتائج علمية دقيقة.

هيكلية الدراسة: قبل البحث في طبيعة النظام القائم في كل من العراق واقليم كردستان-العراق نحتاج الى دراسة اساسيات النظام البرلماني بصورتها العريقة، عليه نفضل تقسيم الدراسة الى مبحثين: في المبحث الاول نبحث في ماهية النظام البرلماني وتحديد اهم عناصره، ثم دراسة البناء الدستوري للنظام البرلماني في العراق طبقاً للدستور الصادر سنة 2005. اما المبحث الثاني فسوف نخصصه لدراسة الاشكاليات المتعلقة بالنظام البرلماني في اقليم كردستان-العراق من خلال البحث في التكيف القانوني لمكانة رئيس الاقليم ومن ثم البحث في تحديد طبيعة علاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في اقليم كردستان، لننوصل بالنهاية الى جملة من الاستنتاجات سوف نلخصها في الخاتمة.

المبحث الأول: تحديد المقصود بالنظام البرلماني والنظام

البرلماني في العراق

في هذا المبحث من الدراسة نحاول الوقوف عند مفهوم النظام البرلماني من خلال التمعن في ماهية هذا النظام مع بيان عناصره وأركانه الاساسية المكونة له. إذ لايمكن من الناحيتين النظرية والعملية الحديث عن عملية سياسية معينة أو نظام حكم بعينه في بلد معين وفترة زمنية معينة، ما لم يتم الحديث بشكل مسبق عن الأسس النظرية المكونة لهذا النظام. هذا مانحاول تداركه في هذا المبحث. هذا يعني ان الضرورة العلمية تفرض علينا البحث عن ماهية النظام البرلماني وتأريخ نشأته وخصائصه. ومن ثم يأتي الحديث عن النظام البرلماني في العراق من خلال البحث عن الأسس الدستورية لهذا النظام في العراق وفقاً للدستور الصادر سنة 2005 والتكيف القانوني له وذلك من خلال مطابقة الأسس النظرية للنظام البرلماني على ما هو وارد من الأحكام الدستورية حول هذا النظام في العراق بموجب هذا الدستور.

وبناء عليه فإن هذا المبحث ينقسم الى:

المطلب الأول: ماهية النظام البرلماني وعناصره:

إن النظام البرلماني هو في حقيقته ثمرة الصراع الطويل لفترات طويلة بين الأفكار الفلسفية والمبادئ القانونية المستوحاة

لكن مع ذلك فلا يمكن الحديث عن نظام برلماني نموذجي في الوقت الحالي، وإنما هنالك عدة أنواع من الأنظمة البرلمانية، تجمعها خصائص مشتركة وغيرها عن غيرها من الأنظمة الدستورية. ويقرر الفقه الحديث بأن النظام البرلماني التقليدي قد أصابه الكثير من التطور في الوقت الحاضر، إذ ان مبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية قد أصابه الكثير من الاختلال الذي يكون أحياناً لصالح السلطة التنفيذية وأحياناً أخرى لصالح السلطة التشريعية. ولهذا فقد اختلف النظام البرلماني التقليدي عما يطبق في الوقت الحالي من أنظمة تطلق على نفسها مع ذلك ذات التسمية. هذا يعني أن ضعف دور رئيس الدولة والتوازن الدقيق بين الوزارة والبرلمان، كما يصفها فقهاء القانون الدستوري، لا يتحققان تماماً دائماً عند التطبيق، وذلك نظراً لتحكم الظروف التي يطبق النظام البرلماني في ظلها وتكييفها له وفق مقتضياتها، فينحرف عندئذ عن صيغته التقليدية.

وبشكل خاص فإن شخصية رئيس الدولة وكيفية توليه الرئاسة وعدد الأحزاب وقوتها ودرجة الوعي الديمقراطي لدى الشعب تعمل كل منها على جر النظام نحو وجهة معينة، بحيث تهيم إحدى هيئات النظام هيمنة فعلية تخرج به عن شكله المسطر في الدستور. وبهذا نكون أمام إنحراف في النظام البرلماني. عليه فإن الانحراف في النظام البرلماني هو هيمنة دستورية أو فعلية تحققها إحدى هيئات النظام البرلماني متجاوزة سلطتها التقليدية⁽¹¹⁾، وهذا مانحاوله دراسة، والوقوف عند دراسة الوضع القانوني لنظام الحكم في الاقليم.

إن الاقرار بالنظام البرلماني بأنه مصنف وفق معيار مبدأ الفصل المرن بين السلطات لا يكفي لمعرفة مضمون هذا النظام وفحواه، مالم يتم دراسة الاسس او العناصر او الاركان الاساسية التي تقوم عليها هذا النظام، ولا يهمننا هنا كيف تعرف هذه العناصر (سواء في صورة عنصر أو شرط أو ركن)، بل ما يهمننا هنا هو ما يتضمنه النظام البرلماني. وقد إتفق اغلب فقهاء القانون الدستوري على أن النظام البرلماني يتضمن بالضرورة مجموعة من العناصر الاساسية، وهي تتلخص في وجود رئيس للدولة غير مسؤول سياسياً ووزارة مسؤولة سياسياً، مع برلمان تستطيع الحكومة حله. بعبارة أخرى تتلخص هذه العناصر في ثنائية السلطة التنفيذية، عدم مسؤولية رئيس الدولة، ووزارة مسؤولة سياسياً أمام البرلمان مع وجود تعاون ورقابة متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهذا يعني أيضاً وجود مساوات بين السلطتين مع وجود تعاون بينهما، إضافة الى وجود سبل من شأنها السماح لكل سلطة التأثير على الآخر.

وثيق بين السلطتين وأدوات تأثير متبادلة، مع حفظ الانفصال بين ذاتية كل من هاتين السلطتين⁽⁵⁾. بعبارة أخرى ان النظام البرلماني بالرغم من أنه يقوم على أساس الفصل بين السلطات، خاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إلا أن هذا الفصل يختلف عما هو عليه الحال في النظامين المجلسي والرئاسي في أنه ليس تآمراً، وإنما يسوده التعاون والتوازن. لهذا فإنه إذا لم يتحقق الفصل مع التعاون لم يكن النظام برلمانياً رغم وجود البرلمان، هذا يعني أن وجود البرلمان ليس هو العامل الوحيد الذي يضغي على نظام معين طابع النظام البرلماني، كما أن الحكومة هي ليست المؤسسة الخاصة بالنظام البرلماني بل لابد من وجود مجموعة من المبادئ والاسس تحكم هذا النظام ومن هذه الاسس شرطان أساسيان، هما المسؤولية الوزارية وحق الحل⁽⁶⁾. ويمكن تلخيص أهم أسس النظام البرلماني في وجود الدعامات الآتية:

- أولاً: الفصل بين رئيس الدولة ورئيس الحكومة وتقرير قاعدة عدم المسؤولية السياسية لرئيس الدولة.
- ثانياً: أن يمارس السلطة التنفيذية مجلس بقيادة رئيس الحكومة (رئيس مجلس الوزراء)، على أن تكون الحكومة مسؤولة سياسياً أمام البرلمان.
- ثالثاً: أن يتولى السلطة التشريعية برلمان منتخب تستطيع الحكومة حله⁽⁷⁾.

إن النظام البرلماني لا يمكن أن يدرك إلا في ظل مبدأ توزيع السلطات، والنظام البرلماني بالرغم من أنه يقوم على أساس سيادة البرلمان، إلا أنه وفي الوقت نفسه فإن الحكومة تشكل محوراً أساسياً لهذا النظام، لهذا فقد أطلق بعض الفقهاء على هذا النظام تسمية الحكومة البرلمانية. هذه الحكومة كانت في بادئ الامر وزارة خاصة بالملك يختارها من بين أعضاء المجلس الدائم الذي أصبح فيما بعد (المجلس الخاص)، ثم تحولت فيما بعد الى حكومة برلمانية⁽⁸⁾. وفي الوقت الحالي نرى ان النظام البرلماني يعد النظام السائد في معظم دول العالم، إذ هو نظام صالح للتطبيق في الدول ذات الأنظمة الملكية والجمهورية، كونه يشكل نظاماً وسطياً بين كل من النظامين الرئاسي والمجلسي، لأنه يكفل التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أي أنه يفترض التوازن بينهما، فلا يسمح لأحدهما بالسيطرة على الأخرى. لذ يوصف بأنه المثال النموذجي لمبدأ الفصل بين السلطات⁽⁹⁾. كما وتعد المملكة المتحدة (كما أشرنا) مهد هذا النظام وتحددت الأنظمة البرلمانية الأخرى من النظام البريطاني الذي تحول في سياق تطوره التاريخي من ملكية مطلقة الى ملكية مقيدة ومن ثم الى نظام برلماني⁽¹⁰⁾.

الاولى في فكرة المصلحة العليا للدولة (L'Etat de raison) التي تدعو الى مناهضة فكرة مسؤولية السلطة التنفيذية، وكان من الطبيعي أن تظهر هذه الفكرة في الدول الملكية وثم إنتقلت بعد ذلك الى الدول الجمهورية. وجوهر هذه الفكرة يمكن في أن أي اعتداء على رئيس الدولة هو إعتداء في الوقت نفسه على الدولة ذاتها، أما الحجة الثانية فإنها إرتكزت على فكرة التحكيم (L'arbitrage) التي تجعل من رئيس الدولة حكماً محايداً بين السلطات العامة⁽¹⁶⁾. ولكن مع ذلك فإن درجة عدم مسؤولية رئيس الدولة تختلف باختلاف الانظمة المختلفة، فمثلاً في بعض الانظمة الملكية يتمتع بعدم المسؤولية السياسية وكذلك بعدم مسؤولية الجنائية، أي عدم مسؤوليته عما يرتكبه شخصياً من الجرائم التي يعاقب عليها القانون، وأما في الانظمة الجمهورية فهو يعد غير مسؤول سياسياً، ولكنه مسؤول جزائياً عن الجرائم التي يرتكبها خارج حدود وظيفته⁽¹⁷⁾. كل ذلك لا ينفي القول بأن دور رئيس الدولة في النظام البرلماني ضعيف جداً. والواقع أن هذه الحالة أوجدتها أحداث تاريخية أبعدت الملك في إنجلترا عن ممارسة السلطة الفعلية، وقد أنتقلت فكرة ضعف دور رئيس الدولة الى الجمهوريات التي أخذت بالنظام البرلماني.

وفي الواقع هنالك إختلاف بين رأي مجموعة من الباحثين حول دور رئيس الدولة في ظل النظام البرلماني سواء أكان ملكياً أو جمهورياً. إذ يرى البعض⁽¹⁸⁾ أن رئيس الجمهورية البرلماني ظل يمارس دوراً أقوى من دور الملك بسبب إختلاف طريقة وصول كل منها الى رئاسة الدولة، إذ أعطى الانتخاب لرئيس الجمهورية قدراً من الادعاء بتمثيل الشعب وبالتالي الحق في ممارسة سلطة تفوق سلطة الملك ولكنها تبقى أضعف من سلطة رئيس الجمهورية في نظام غير البرلماني. بينما يرى الرأي الثاني⁽¹⁹⁾ أن رئيس الدولة إذا كان ملكاً، فإنه يتمتع بمركز أدبي يفوق ما يتمتع به رئيس الجمهورية نظراً للمكانة التي يحتلها من يجلس على عرش البلاد طوال حياته خاصة إذا كا يتمتع بشخصية قوية مرموقة، وفي الواقع إننا نميل الى الرأي الثاني لأن رئيس الجمهورية بما أنه يأتي عن طريق الانتخابات ولمدة زمنية معينة، فإنه بذلك يفقد الى ميزة (التحكيم) التي أوردها الفقه الدستوري الفرنسي لاثبات عدم مسؤولية رئيس الدولة، إذ لايمكن ان يكون الرئيس محايداً بين السلطات العامة خاصة اذا كان مرشحاً من قبل الاغلبية البرلمانية المشكلة للحكومة.

ولكن مع ذلك فإن رئيس الدولة في النظام البرلماني كما يقول موريس ديفرجيه (M. Duverger) سواء كان ملكاً بالوراثة أو رئيساً منتخباً بواسطة البرلمان، هو أكثر بعداً عن السيادة

من هنا فأنتنا نحاول دراسة كل هذه العناصر⁽¹²⁾ بشئ من الایجاز:

أولاً: ثنائية السلطة التنفيذية:

يتميز النظام البرلماني بوجود ثنائية في السلطة التنفيذية إذ تنقسم هذه السلطة الى رئيس دولة غير مسؤول سياسياً عن أعمال السلطة التنفيذية، ووزراء يشكلون هيئة جماعية تسمى (مجلس الوزراء) يرأسهم رئيساً للحكومة وتكون مسؤولة سياسياً أمام البرلمان. ولهذا نجد في هذا النظام رئيساً للدولة ورئيساً للحكومة. والاختلاف بينهما واضح من حيث الانتخابات والصلاحيات والدور السياسي والمسؤوليات ومدة الولاية. ولكل دولة أسلوبها الخاص وفق دستورها في تحديد مدى ونوعية الصلاحيات والاختصاصات التي تمنح لكل منهما وكذلك تحديد العلاقة التي تربط قطبي السلطة التنفيذية. الا أن الضاهرة المشتركة في كل الدول البرلمانية هي عدم الجمع بين الرئاستين، أو هي وجود رأسين متميزين للسلطة التنفيذية⁽¹³⁾.

1. رئيس دولة غير مسؤول سياسياً:

إن القاعدة العامة في النظام البرلماني فيما يتعلق برئيس الدولة أنه يملك ولا يحكم، فالغالب أنه مجرد رمز للبلاد دون سلطات فعلية، وبالتالي فهو غير مسؤول، وبهذا الصدد يلاحظ ان رئيس الدولة في الانظمة البرلمانية غير مسؤول سياسياً وفي بعض الاحيان فهو غير مسول جنائياً أيضاً، إلا إذا قضى الدستور بغير ذلك. هذا يعني أن رئيس الدولة (ملكاً كان أو رئيساً للجمهورية) حتى وإن نص الدستور على وجود اختصاصات معينة له، فإنه لا يباشرها بنفسه وإنما عن طريق الوزراء، ولهذا لا يكفي توقيعه لسريان قانون ما، وإنما لابد أن يوقع عليه أيضاً رئيس الوزراء والوزير المختص في بعض الاحيان. لهذا فإن الرئيس مصون سياسياً أمام البرلمان كونه لا يمارس سوى اختصاصات إسمية⁽¹⁴⁾.

إن هذا المبدأ مستمد أساساً من النظام البريطاني الذي كان يعتبر أن الملك لا يخطئ وأن ذاته مصونة، وبما أن الملك لا يخطئ، فهو دائماً غير مسؤول سياسياً أو جنائياً. الا أن أعمال الدولة تحتم وجود شخص أو هيئة تتحمل المسؤولية، وما دام أن الوزراء هم الذين يتولون مهام التنفيذ ويساعدون الملك أو الرئيس في تعريف شؤون الدولة، لذا فقد أصبح مع الأيام المسؤولين عن أعمال الرئيس أو الملك.

عليه فإن المقصود هنا هو أن رئيس الدولة عندما يكون غير مسؤول سياسياً عن سياسة الحكومة، فإن هذا هو لكون الأخيرة هي المسؤول المباشر عن إدارة شؤون الحكم⁽¹⁵⁾.

يستند مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة حسب رأي جانب من الفقه الدستوري الفرنسي الى حجتين أساسيتين: تمثلت الحجة

الشعبية للوزير الاول وأقل منه في صفة تمثيل الامة⁽²⁰⁾.

ويترتب على الاخذ بمبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة جملة من النتائج: أهمها أنه لايجوز إستغلال إسم رئيس الدولة في المناقشات البرلمانية أو استغلال سلطته أو توجيه نقد أو لوم اليه أو مطالبته بالقيام بعمل من الاعمال. كما أن الاعمال الحكومية تكون من صنعها، وليس بإمكان الوزراء الاحتجاج بصدر أوامر من رئيس الدولة لابعاد أنفسهم من المسؤولية السياسية، ولايملك رئيس الدولة العمل منفرداً. إذ أن جميع توافيقه لاتصبح ملزمة إلا بعد أن يوقع عليها رئيس الوزراء والوزراء المختصون⁽²¹⁾، وجميع اقواله أو تصرفاته لاتصبح قانونية الا عندما توافق عليها الوزراء صراحة او ضمناً⁽²²⁾.

2. وزارة مسؤولة سياسياً أمام البرلمان:

تعد الوزارة أو الحكومة الطرف الثاني والأهم من السلطة التنفيذية، وهي السلطة الفعالة كونها تمارس السلطة الفعلية والحقيقية داخل السلطة التنفيذية. ولهذا يقال بأنها السلطة المسؤولة سياسياً أمام البرلمان.

تتكون الوزارة من رئيس هو غير رئيس الدولة مع وزراء يتولون المسؤولية بشكل تضامني⁽²³⁾. ومن الناحية التاريخية فإن الحكومة أو (الكابينت - Cabinet) قد تدرجت من المجلس الخاص، إذ أنه وفي نهاية القرن السابع عشر في ظل حكم أسرة (ستيوارت) كان الملك في انكلترا يجمع عدداً مختاراً من مستشاريه الشخصيين في مجلس سمي (كابينت) وكان هدفه تقوية سلطة الملك. ولكن إستقل الكابينت تدريجياً عن الملك الذي لم يكن يحضر اجتماعاته لأنه لم يكن قادراً على فهم مايدور في هذه الاجتماعات، لأنه لم يكن يعرف الانجليزية خاصة في عهد جورج الاول والثاني (1714 - 1760). وبذلك فقد مارس الكابينت صلاحيات الملك في غيابه وأصبح مسؤولاً عن أعماله أمام البرلمان⁽²⁴⁾.

فالوزارة هي وحدة متضامنة، أو هي هيئة جماعية متجانسة مستقلة عن رئيس الدولة وعن البرلمان، تعمل بروح الفريق وبشكل تضامني، تتولى مهام معينة وتصدر قراراتها بصيغة جماعية. وكل وزير مسؤول أمام البرلمان عن سياسة الوزارة ككل وعما تصدره من قرارات تحسب قرارات جماعية، ولا يستطيع أي وزير أن يتحمل من مسؤولية أي قرار يصدره مجلس الوزراء مادام عضواً فيه. فأن أراد إعفاء نفسه من المسؤولية، عليه ان يستقيل.

هذه الصفة التضامنية للوزارة تستلزم عدم تناقض الوزراء فيما يصدرونه من تصريحات، ويوجد على رأس هذه الهيئة واحد من أعضائها يختاره رئيس الدولة، وهو يختار بدوره أعضاء هيئته ويترأس إجتماعاتها ويتحدث بإسمها، ويسمى

عادة رئيس الوزراء أو رئيس الحكومة أو الوزير الأول⁽²⁵⁾. هو الذي يضمن وحدة العمل والتنفيذ في تصرفات الوزارة كلها. إن الخاصية الأساسية والجوهرية للنظام البرلماني فيما يتعلق بالوزارة هي إثارة المسؤولية السياسية إمام البرلمان⁽²⁶⁾. إذ تقضي هذه الفكرة بضرورة مراقبة الحكومة من قبل البرلمان ومحاسبتها عن تصرفاتها التي قامت بها، وذلك وفقاً لبرامجها السياسية التي رسمتها كونها صاحبة السلطة الحقيقية والفعلية في نطاق السلطة التنفيذية. وقد تطال هذه المسؤولية أحد الوزراء أو الوزراء بأكملهم، من هنا فإن المسؤولية الوزارية تعد حجر الزاوية في النظام البرلماني، لأنه بموجبه يخول البرلمان سحب الثقة من أحد الوزراء أو هيئة الوزارة كلها متى كان التصرف الصادر من الوزير أو من الحكومة مستوجباً للمساءلة. إلا انه يجب ان نفرق بين المسؤولية الوزارية بمعناها الفني وبين مجرد الخلاف بين الوزارة والبرلمان بصدد أمر معين، فهذا الخلاف لايد منه بل أنه مطلوب حتى تتبلور الاتجاهات العامة وتظهر الحقيقة من خلال الاحتكاك وبلورة وجهات النظر المختلفة، على هذا فان رفض البرلمان لمشروع قانون تقدمت به الوزارة، لايعنى وجوب إستقالتها مادام الرفض غير قائم على معارضة البرلمان لسياسة الوزارة العامة⁽²⁷⁾. وقد نكون هذه المسؤولية تضامنية وذلك في حالة ما إذا كان التصرف الموجب للمسؤولية خاصاً بالسياسة العامة للوزارة، كما وقد تكون المسؤولية فردية لاتمس الا وزيراً معيناً وذلك في حالة ما إذا كان التصرف الموجب للمسؤولية خاصاً بأمر يتعلق بوزارة معينة أو بمصلحة من مصالحها.

وفي حالة المسؤولية التضامنية، فإن الامر يستوجب إستقالة الوزارة بأسرها طالما كان التصرف الذي أوجب المسؤولية متصلاً بسياسة الوزارة العامة أو كان منسوباً الى رئيس الوزراء نفسه كونه رمز هذه السياسة العامة والموجه لأعمال الوزارة. وهذا هو الوضع الطبيعي في النظام البرلماني⁽²⁸⁾.

ثانياً: التعاون والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:

إذا كان النظام البرلماني يأخذ بمبدأ الفصل المرن بين السلطات، فإنه يمثل الصورة الصحيحة والنموذج المجسد عن هذا المبدأ بالمفهوم السليم من خلال التركيز على وجود عنصر التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وذلك وفق الضوابط المحددة في الدستور، لأن إستقلال كل سلطة عن الاخرى من الممكن أن يؤدي الى تجاهل كل من السلطتين للأخرى وهذا ما لا يسمح به النظام البرلماني القائم على أساس الاستقلال مع التعاون والرقابة المتبادلة مع تأمين سلامة إستمرار المساواة بينهما. وبناء عليه إذا كان النظام

2005 اخذ المشرع الدستوري العراقي بالنظام البرلماني⁽³²⁾، مفضلاً على النظام الرئاسي ونظام حكومة الجمعية، وهو النظام الذي يتلاءم مع الواقع العراقي، واعتمد على ركني هذا النظام من ثنائية السلطة التنفيذية والتعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. ومن اجل الاتيان بتفصيل هذا التنظيم ومعرفة مدى موافقته مع اساسيات النظام البرلماني الاصيل- وفقاً لما بحثناه في السابق- ومدى محاولة المشرع الدستوري التكيف مع هذا النظام او لجوئه الى عملية "عقنة النظام البرلماني"⁽³³⁾ ليتلاءم مع الظروف الذاتية، نفضل دراسة اساسياته وفقاً للتالي:

اولاً: ثنائية السلطة التنفيذية في الدستور عام 2005:

حسب ما جاءت في المادة (66) من الدستور تتوزع السلطة التنفيذية بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء واسند كل رأس من رؤسي السلطة التنفيذية لشخصين مختلفين. فيما يخص رئيس الجمهورية وما يهمننا بصده هنا كيفية اختياره وسلطاته ودوره ومتى يكون مسؤولاً وامام اية جهة لأن الاجابة عن هذه التساؤلات سيوضح لنا في النهاية مدى ملاءمته مع القاعدة المطبقة في النظام البرلماني من ان رئيس الدولة يسود ولا يحكم. يتم انتخاب رئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي عدد اعضاء مجلس النواب واذا لم يحصل اي من المرشحين على الاغلبية المطلوبة يتم اعادة الجولة الانتخابية، ويعلن رئيساً من يحصل على اغلبية اصوات الحاضرين في الجولة الثانية⁽³⁴⁾. وهو " رمز وحدة الوطن ويمثل سيادة البلاد ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور والمحافظة على استقلال العراق، وسيادته، ووحدته، وسلامة اراضيه، وفقاً لأحكام الدستور"⁽³⁵⁾ وهذا يتفق مع الدور المفترض لرئيس الدولة في النظام البرلماني بأعتبره رمزاً للبلاد والحكم بين سلطات الدولة دون ان يميل لأحداها على حساب الاخرى، بالتالي لانجد في هذه النصوص ما يخالف هذا النظام.

وبخصوص ما يتمتع به الرئيس من الصلاحيات نجد بعض الاعمال التي يمارسها الى جانب الوزارة ومنها اصدار العفو الخاص⁽³⁶⁾، ومنح الؤسسة والنياشين بتوصية من رئيس مجلس الوزراء، والبعض السلطات التي يمارسها بشكل منفرد عن الوزارة ومنها المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية والمصادقة واصدار القوانين التي يسنها مجلس النواب ودعوة المجلس المنتخب للانعقاد خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تأريخ المصادقة على النتائج، وقبول السفراء واصدار المراسيم الجمهورية والمصادقة على احكام الاعدام وقيادة

البرلماني يفترض في الاساس وجود برلمان منتخب يمثل سيادة الشعب ويعبر عن نبضه الى جانب وجود حكومة مسؤولة أمام ممثلي الامة (حسب يعبر جورج بوردو)⁽²⁹⁾ تقود سيادة الدولة بدرجة من الاستقلال تخولها القيام بتلك المهمة، فإن هذا الامر لا يسلم علمياً مالم يوجد نوع من العلاقة بينهما على أساس التعاون والرقابة المتبادلة بينهما مع تأمين سلامة استمرار المساواة بينهما بحيث لا تطغى إحدى السلطتين على الأخرى. ويمكن ملاحظة مظاهر التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين على مستويات عدة وباشكال مختلفة.

القصد هنا واضح، وهو التأكيد على أن أي نظام لكي يتمتع بميزات النظام البرلماني، ينبغي أن يتوافر فيه ضوابط عدة، وهي تتجلى بوضوح في مسألة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

هذا يعني أنه لا يكفي للأقرار بوجود نظام برلماني، وجود برلمان منتخب من الشعب⁽³⁰⁾، لأن وجود برلمان منتخب من الشعب يعد في الوقت نفسه ركناً ضرورياً في كل من النظامين الرئاسي وحكومة الجمعية. لذا فلا يمكن القول بوجود نظام نيابي / ديمقراطي مالم يوجد برلمان منتخب في كل من هذه الانظمة، الا أن مايميز النظام البرلماني في هذا السياق هو قيامه على أساس التوازن والتساوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فهو لا يفصل بينهما فصلاً شبه مطلق مرجحاً كفة السلطة التنفيذية، كما هو الحال في النظام الرئاسي، كما ولا يرجح كفة السلطة التشريعية الى درجة تركيز السلطة الحقيقة في يدها، كما هو الحال في نظام حكومة الجمعية⁽³¹⁾.

ولكن مع ذلك فإن الفقه الحديث يقر بأن النظام البرلمان التقليدي ونظراً لتغيير طبيعة العلاقة بين السلطتين قد أصابه الكثير من التطور في الوقت الحاضر، كما أن مبدأ التوازن مع التساوي بينهما قد أصابه الكثير من الاختلال الذي يشكل إنحرافاً حقيقياً على النظام المذكور، فنراه في بعض الاحيان يميل لصالح السلطة التنفيذية يجعل الصدارة لرئيس الدولة ومقترناً بذلك من النظام الرئاسي (كما هو الحال في الجمهورية الفرنسية الخامسة بموجب دستورها لعام 1958 خاصة بعد تعديل عام 1962) واحياناً اخر يميل لصالح البرلمان ليقتررب من نظام حكومة الجمعية (كما هو الحال في النظام السويسري) هذا يعني أن الحديث عن وجود نظام برلماني دون إفتراض وجود فصل مرن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية هو محض خيال.

المطلب الثاني: البناء الدستوري للنظام البرلماني في دستور جمهورية العراق لعام 2005:

وفقاً لما جاء في المادة الاولى من الدستور الصادر سنة

السلطة عند رئيس مجلس الوزراء وهذا ما يتماشى مع متطلبات النظام البرلماني، ولكن الحكم الغريب الذي جاء به الدستور هو ان يقوم رئيس الجمهورية بمقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان. وكان على المشرع الدستوري ان يفرق بين حالة الاقالة والاستقالة لسحب الثقة من مجلس الوزراء من جهة، وحالة الوفاة من جهة أخرى، ففي الحالة الاولى يحكم بأن يظل رئيس مجلس الوزراء في منصبه لمزاولة اعماله مدة معينة الى حين تشكيل مجلس الوزراء الجديد⁽⁴²⁾، اما في الحالة الثانية فيتم رئاسة مجلس الوزراء من قبل نائب رئيس الوزراء لحين تكليف مرشح اخر وفي مدة معينة⁽⁴³⁾.

وإذا كان مجلس الوزراء هو صاحب السلطة الفعلية فإنه يكون مسؤولاً من الناحية السياسية امام البرلمان، حيث توجد السلطة توجد المسؤولية، اذ يكون لمجلس النواب سحب الثقة من اي من الوزراء بالأغلبية المطلقة ويعد مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة، كما وللمجلس سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه ويؤدي الى استقالة الوزارة بأكملها، وذلك عملاً بما جاء في الفقرة "ج" من البند "ثامناً" من المادة (61) من الدستور، وهذا يعني ان الوزارة وحدة متجانسة ومتضامنة، فسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء يعني استقالة الوزارة بأجمعها ولايستطيع اي وزير ان يتحلل من مسؤولية اي قرار يصدره مجلس الوزراء مادام عضواً فيه، وهذا ما جاء في المادة (83) من الدستور على انه "تكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء اما مجلس النواب تضامنية وشخصية".

وعلى الرغم ان جواز الجمع بين منصب رئيس أو عضو مجلس الوزراء وبين عضوية البرلمان من الخصائص القائمة في النظام البرلماني وعمل به الكثير من دساتير الانظمة البرلمانية الا ان المشرع الدستوري العراقي لم يجز بذلك ونصت صراحةً في البند "سادساً" من المادة (49) من الدستور على انه "لايجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب، وأي عمل، أو منصب رسمي اخر".

ثانياً: التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدستور سنة 2005:

عملاً بما جاء في المادة (47) من الدستور تتجسد العلاقة بين السلطات العامة على اساس مبدأ الفصل المرن بينهم، وعلى هذا الاساس اوجد المشرع الدستوري العراقي الكثير من وسائل التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ليجسد بذلك الخاصية الاساسية للنظام البرلماني سبق وان اشرنا اليه بالتفصيل.

القوات المسلحة للأغراض التشريعية⁽³⁷⁾، كذلك دعوة مجلس النواب الى جلسة استثنائية وطلب تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب بما لايزيد على ثلاثين يوماً⁽³⁸⁾، وتكليف مرشح الكتلة النيابية الاكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء⁽³⁹⁾. وبناء عليه ان ممارسة الصلاحيات الواردة في هذه النصوص من قبل رئيس الجمهورية لاتدل بأي شكل من الاشكال على وجود سلطات فعلية ولايمكن عدّها خرقاً للقاعدة المعمول بها في النظام البرلماني بأن رئيس الدولة يسود ولا يحكم او انحرافاً للنظام وانما تطبيقاً له. ولكن مقابل ذلك هنالك صلاحيات اخرى لرئيس الجمهورية نعتبرها سلطات فعلية ولانرى مثيلها في الانظمة البرلمانية الاخرى منها ما جاء في الفقرة "ب" البند "ثامناً" من المادة (61) من الدستور بأعطاء صلاحية لرئيس الجمهورية تقديم طلب الى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، فمثل هذه السلطة تعطي لموقع رئيس الجمهورية مكاناً ودوراً فعلياً في الحياة الدستورية والسياسية للبلاد. فضلاً عن ذلك ان ما جاءت في المادة (81) من الدستور عن قيام رئيس الجمهورية بمقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان، مسلك منتقد ايضاً يتنافى مع المقتضيات الشكلية لمبدأ الثنائية في السلطة التنفيذية ولاينسجم مع مسؤولية كل من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء في النظام البرلماني.

وطبقاً للقاعدة المعمول بها في النظام البرلماني بخصوص مسؤولية رئيس الدولة بأنه يملك ولايحكم، نتيجةً لمبدأ تلازم السلطة والمسؤولية، نلاحظ ان الدستور العراقي يقضي بخلاف ذلك، فعلى الرغم من عدم تمتعه بالسلطات الفعلية، باستثناء ما لاحظناه سابقاً، الا انه مسؤول امام البرلمان حيث منح المشرع الدستوري⁽⁴⁰⁾ لمجلس النواب سلطة توجيه الاتهام الى رئيس الجمهورية بناءً على طلب مسبب بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس، بالتالي اعفاءه بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس بعد ادانته من قبل المحكمة الاتحادية العليا.

فيما يخص مجلس الوزراء وهو الطرف الثاني من السلطة التنفيذية، يتمتع بسلطات فعلية، فقد جاء في الدستور بأن رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة ويقوم بأدارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعاته ويمارس صلاحية التخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والاشراف على عمل الوزراء واعداد مشروع الموازنة العامة وخطط التنمية والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات والتوقيع عليها وغيرها⁽⁴¹⁾. ما نلاحظه هنا ان المشرع لم يسمح لرئيس الجمهورية بالحضور في اجتماعات مجلس الوزراء وترأس اجتماعاته انما حصر هذه

سبعة أيام في الأقل من تأريخ تقديمه للمجلس⁽⁴⁸⁾. وقد ينتهي الاستجواب اما بالتحقق من قيام الحكومة أو الوزير المختص بواجبها حينئذ تعد المسألة منتهية، أو ان هنالك قصوراً في الجانب الحكومي يوجب الادانة، ففي هذه الحالة يجوز اتخاذ اجراءات سحب الثقة من الحكومة وتقدير مسؤوليتها.

فضلاً عن هذه الوسائل الرقابية لمجلس النواب تجاه الحكومة، فإن للمجلس وسائل تأثير على رئيس الجمهورية ايضاً، تتمثل في سلطة توجيه الاتهام اليه واعفائه بعد ادانته من قبل المحكمة الاتحادية العليا عن الحث في اليمين الدستوري والخيانة العظمى وانتهاك الدستور، ويعد هذا سابقة جديدة ومسلماً منتقداً لامتثال له في الانظمة البرلمانية الاخرى.

في مقابل ما منحه الدستور من وسائل التعاون والتأثير للسلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية، فقد اعطى الدستور لهذه الاخيرة عدة وسائل لمواجهة السلطة التشريعية، ولكن اخفق المشرع في تنظيم هذه الوسائل بشكل دقيق وتوجد حالات من النقص والفراغ والخلل سنبينه عند الحديث عنها.

من اولى هذه الوسائل سلطة رئيس الجمهورية لدعوة مجلس النواب للانعقاد وخلال (15) يوماً من تأريخ المصادقة على نتائج الانتخابات⁽⁴⁹⁾. فهذه المدة بمثابة الضمانة المهمة لعدم جواز تأخير دعوة مجلس النواب للانعقاد، ولكن السؤال الذي يطرح نفسه هو ما الحكم اذا لم يصدر مرسوم جمهوري لدعوة مجلس النواب للانعقاد خلال المدة المذكورة؟ هذا ما لم ينظمه المشرع بشكل دقيق، لأن مثل هذا الحق فيه خطورة قد يسبب تعطيل الحياة البرلمانية، عليه ندعو المشرع تكملة النص المذكور بعبارة "... في حالة عدم دعوة مجلس النواب للانعقاد من قبل رئيس الجمهورية خلال هذه المدة فان المجلس سينعقد بحكم القانون" وذلك لعدم التأخير في عقد أول جلسة للمجلس. كذلك يمكن اعتبار حق كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء دعوة مجلس النواب الى جلسة استثنائية لبحث الموضوعات التي اوجبت الدعوة اليه، وطلب تمديد الفصل التشريعي لانجاز المهمات التي تستدعي ذلك⁽⁵⁰⁾ من وسائل التعاون والتأثير على مجلس النواب، كذلك مشاركة السلطة التنفيذية برأسها رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء في الوظيفة التشريعية من خلال تقديم مشروعات القوانين لمجلس النواب⁽⁵¹⁾، وان كان النظام البرلماني يتطلب حصر هذا الحق برئيس الوزراء ومجلس الوزراء، ومصادقة رئيس الجمهورية على القوانين التي يسنها مجلس النواب دون ان يكون له حق الاعتراض عليها، حيث تعد القوانين مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها. وعلى الرغم من ان الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة من خصائص النظام البرلماني

ولكن السؤال الذي يطرح نفسه هنا هو هل الوسائل المقررة في الدستور لتأثير كل سلطة على الاخرى حققت التوازن المطلوب لكي يجعل من النظام المتبع برلمانياً خالصاً؟ ام هنالك وسائل تنحرف بهذا النظام وترجح كفة سلطة على حساب الاخرى؟

أول مظاهر تعاون السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية يتمثل في سلطة مجلس النواب بانتخاب رئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي اعضائه في الجولة الاولى، والاغلبية البسيطة في الجولة الثانية. وتتجلى مظاهر الرقابة من خلال اقرار مجموعة الوسائل الرقابية، وهي نفس الوسائل الرقابية المقررة في الأنظمة البرلمانية الاخرى، ومنها حق كل النائب توجيه السؤال الى رئيس مجلس الوزراء والوزراء في اي موضوع يدخل في اختصاصاتهم، وللوسائل وحده حق التعقيب على الاجابة⁽⁴⁴⁾، فالسؤال البرلماني يقيم علاقة خاصة بين العضو السائل والوزير المسؤول الذي وجه اليه السؤال بالتالي للعضو السائل دون غيره ان يعقب على الاجابة، ولكن نلاحظ ان النظام الداخلي لمجلس النواب قد وسع من نطاق تطبيق هذه القاعدة⁽⁴⁵⁾ حيث سمح لرئيس مجلس النواب وحسب تقديره اذا وجد ان السؤال له اهمية عامة له ان يأذن رئيس اللجنة المختصة أو اي عضو اخر بإبداء تعليق موجز على الاجابة، ويلاحظ ان ما جاء في المادة (50) من النظام الداخلي لمجلس النواب بشأن امكانية توجيه السؤال الى اعضاء مجلس الرئاسة يخالف احكام الدستور اذ لايجوز مساءلة رئيس الجمهورية الا وفق الالية التي رسمها الدستور، زد على ذلك أننا نلاحظ قصوراً تشريعياً واضحاً في تنظيم هذا الحق بشكل دقيق وفي جميع جوانبه⁽⁴⁶⁾.

كما ان حق البرلمان في تشكيل اللجان التحقيقية من اهم الوسائل الرقابية في مواجهة الحكومة، ولكن لم ينص الدستور العراقي على اعطاء هذا الحق لمجلس النواب، الا ان عدم وجوده لا يحرم المجلس من هذا الحق ذلك لأن الممارسة الدستورية استقرت على اعطاء هذا الحق للبرلمان في تشكيل لجان التحقيق اينما تطلب الامر ذلك، فضلاً عن ذلك ان النظام الداخلي لمجلس النواب قد تكفل هذا الحق⁽⁴⁷⁾، ولكن ما يقلل من فعالية عمل هذه اللجان هو عدم الزامية التوصيات المقدمة للمجلس، كما وان النظام الداخلي يخلو من نص يحدد مدة عمل هذه اللجان كما فعلت معظم دساتير الدول الاخرى، مما يزيد من حالات التقصير في عمل هذه اللجان.

كما وافر الدستور حق كل عضو في مجلس النواب توجيه استجواب الى رئيس مجلس الوزراء ومحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم، شرط الحصول على موافقة خمسة وعشرين عضواً وان لا تجري المناقشة الا بعد مضي

الإقليم، ومن ثم بحث الصلاحيات والإختصاصات التي تتمتع بها السلطات القائمة فيه، وكذلك البحث في طبيعة العلاقة التي تربط السلطات القائمة فيه ببعضها البعض، وأخيراً بيان الآثار القانونية المترتبة على هذه العلاقات وتأثيرها على طبيعة نظام الحكم القائم في الإقليم. ونقطة الإنطلاق في هذا السياق تبدأ عن طريق تكييف مكانة رئاسة إقليم كردستان في هيكليّة النظام القائم في الإقليم بالإستناد الى الأسس الدستورية والقوانين ذات العلاقة النافذة في العراق عموماً وإقليم كردستان خصوصاً.

وعليه فإن هذا المطلب يتركز بالدرجة الأساس على بيان الوضع القانوني والدستوري للمؤسسة الرئاسية في الإقليم والأحكام القانونية المنظمة لها، مع بيان أهم الإشكاليات القانونية التي يواجهها النظام البرلماني في ظل وجود هذه المؤسسة كسلطة فعلية ذات سلطات متعددة ومتنوعة، وأخيراً ومن خلال بيان الآثار القانونية المترتبة على هذا الوضع القانوني لمنصب رئيس الإقليم نحاول الوصول الى تشخيص المكانة القانونية والفعلية التي تحتلها الرئاسة في ظل النظام السياسي القائم في الإقليم.

بالإستناد الى نص المادة (117- أولاً) من دستور العراق لعام 2005 النافذ، فقد أقرّ الدستور إقليم كردستان وسلطاته القائمة فيه إقليماً إتحادياً، وأعطى الحق للإقليم بأن يبنى نظام الحكم الخاص به بما لا يتعارض مع النظام القائم في العراق، وإعترف الدستور أيضاً بحق للإقليم في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وذلك وفقاً للمادة (121- أولاً) منه. هذا الإعتراف الدستوري أعتبر بمثابة ضمانة دستورية للإقليم بممارسة حقه بتشكيل جميع الهيئات الحاكمة وفق نمط معين من نظام الحكم بشرط ألا يتعارض في مضمونه مع النظام القائم في العراق.

إحدى هذه المؤسسات المعترف بها دستورياً، هي منصب أو مؤسسة رئاسة إقليم كردستان- العراق، هذه المؤسسة تعد سلطة حديثة نسبياً بالمقارنة مع بعض الهيئات الأخرى الحاكمة في الإقليم⁽⁵⁵⁾. وبعد تشكيلها بفترة وجيزة، صدر قانون السلطة القضائية في عام 2007، وتكوين السلطة القضائية إكتملت ملامح السلطات الثلاث في الإقليم، وبدأ المختصون بالبحث في طبيعة النظام القائم المتبلور في الإقليم في ظل إكمال وجود السلطات الحاكمة فيه والتي أصبحت بعض ملامحها تظهر الى العيان شيئاً فشيئاً. وبذلك كان لابد من البحث في طبيعة هذه المؤسسات أو السلطات وإختصاصاتها وصلاحياتها والعلاقة التي تربطها ببعضها البعض. وخاصة مؤسسة الرئاسة التي تملك صلاحيات وسلطات تنفيذية حيوية وفعلية، ومطابقة

وجا كوسيلة للتعاون بين السلطتين الا ان المشرع الدستوري، كما تطرقنا اليه سابقاً، جاء بسابقة جديدة وحظر الجمع بين المنصب الوزاري وعضوية مجلس النواب، ولكن هذا لا يمنع الوزراء من الحضور في جلسات المجلس والمشاركة في المناقشات التي تخص وزاراتهم.

اما بخصوص وسائل تأثير السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية، فكما هو مقرر في النظام البرلماني ان حق حل البرلمان من قبل السلطة التنفيذية هو السلاح الموازي لحق هذه الاخيرة سحب الثقة من الوزارة، ولكن في سابقة جديدة جعل المشرع الدستوري العراقي امر حل البرلمان لمجلس النواب ذاته، بالاحرى اقر بحق حل مجلس النواب الا انه جعل امر هذا الحل بيد المجلس ذاته حيث ينص الدستور "يحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه، بناءً على طلب ثلث اعضائه، أو طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية..." ومن هذا يتبين لنا ان المشرع لم يمنح للسلطة التنفيذية الاختصاص المقرر في النظام البرلماني المتمثل بحق حل البرلمان بناءً على مبررات سياسية او قانونية او فنية، وهذا يؤدي الى اختلال التوازن والتعادل بين السلطتين. وهذا الوضع الدستوري ينذر بهيمنة السلطة التشريعية ورجحان كفتها على السلطة التنفيذية، وقد بات انحراف النظام البرلماني في العراق امراً اكيداً ولكن اتجاه الانحراف ليس نحو النظام الرئاسي وانما باتجاه حكم النظام المجلسي (حكومة الجمعية)⁽⁵²⁾. مقابل هذا الرأي هناك من يرى⁽⁵³⁾ بأن لرئيس الوزراء بعد موافقة رئيس الجمهورية حل مجلس النواب دون استحصال موافقة هذا الاخير، وهذا ما يسمى بالحل الوزاري، حيث ان المادة الدستورية حددت طريقتين لحل مجلس النواب الأولى بأن يحل المجلس نفسه وهو الحل الذاتي، والثانية ان يطلب رئيس الوزراء حل مجلس النواب بموافقة رئيس الجمهورية، وهذا هو الوضع في جميع الانظمة البرلمانية⁽⁵⁴⁾. الا اننا لانتفق مع هذا الرأي لأن صياغة النص الدستوري جاءت لأقتصار هذا الحق للمجلس نفسه، ولو اراد المشرع منح حق حل مجلس النواب للسلطة التنفيذية لنص صراحةً على ذلك.

المبحث الثاني: إشكاليات النظام البرلماني في إقليم

كوردستان/ العراق

المطلب الأول: التكييف القانوني لمكانة رئيس إقليم كوردستان - العراق:

نحاول في هذا المطلب الوقوف على دراسة أهم الإشكاليات القانونية التي يواجهها النظام البرلماني في إقليم كوردستان- العراق وذلك من خلال البحث أولاً في طبيعة النظام القائم في

هذه السلطات والصلاحيات بصلاحيات رئيس الدولة في النظام البرلماني وفقاً للصيغة التي أوردناها في المبحث الأول من هذه الدراسة.

والسبب الرئيس الذي دعانا هنا لإجراء هذه المطابقة مع صلاحيات رئيس الدولة في النظام البرلماني وليس مع نظام آخر (النظام الرئاسي مثلاً)، هو لأن النظام البرلماني بموجب الدستور العراقي هو نظام الحكم القائم في العراق⁽⁵⁶⁾، ولا يجوز من الناحية الدستورية سن أي قانون يتعارض مع الدستور الإتحادي. ويعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الأقاليم أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه⁽⁵⁷⁾.

وفي داخل الأقليم أيضاً توجد بعض ملامح النظام البرلماني داخل هيكلية السلطات، فمثلاً تقسيم السلطة التنفيذية في الأقليم إلى شقين أو سلطتين (سلطة رئاسة الأقليم إلى جانب سلطة مجلس الوزراء) ما هو إلا تقسيم للسلطة التنفيذية وفقاً للنظام البرلماني الذي يقوم على أساس ثنائية السلطة التنفيذية. إضف إلى ذلك، فإن أغلب الأحزاب والتيارات والاتجاهات السياسية المتواجدة على الساحة السياسية في الأقليم تؤيد بشكا أو بآخر النظام البرلماني كونه يحفظ التوازن والرقابة المتبادلة بين السلطات الثلاث.

لذلك فإن أغلب التوقعات كانت تتجه إلى أن بناء مؤسسة الرئاسة في الأقليم وهيكلية سلطاتها وصلاحياتها وعلاقتها بالسلطات الأخرى تكون وفقاً لمتطلبات النظام البرلماني، لأن سلطة رئيس الدولة تعد أحد العناصر الأساسية لأي نظام برلماني، وتحديد طبيعة الصلاحيات الممنوحة للرئيس في أي نظام للحكم، يحدد لنا إلى حد بعيد طبيعة النظام القائم في ذلك البلد. وهذا يعني أن سلطة الرئيس هي التي ستحدد لنا طبيعة النظام القائم في الأقليم.

ولكن هل قانون رئاسة الإقليم جاء متطابقاً مع متطلبات النظام البرلماني أم منحرفاً عنه؟ للإجابة على هذا التساؤل نحاول مطابقة نصوص قانون رقم (1) لسنة 2005 المعدل والقوانين الأخرى ذات العلاقة بالمبادئ التي يقوم عليه النظام البرلماني.

من المتفق عليه دستورياً أن رئيس البلاد في الأنظمة البرلمانية هو الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية⁽⁵⁸⁾، وهذا ما أكدته أيضاً المادة الأولى من قانون رئاسة الإقليم حينما نصت على أن " يكون لأقليم كردستان - العراق رئيس يسمى رئيس إقليم كردستان وهو الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية"⁽⁵⁹⁾. ولكن بما أن الرئيس في النظام البرلماني هو رمز وحدة الوطن، ويمثل سيادة البلاد، ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور، فهو لا يتولى سلطات تنفيذية فعلية، وإنما أغلب صلاحياته تكون

صلاحيات تشريفية، لذا فهو مثلاً لا يمكنه ترؤس القوات المسلحة، وهو لا يتولى قيادة القوات المسلحة إلا للأغراض التشريعية والإحتفالية. لأن مهام قيادة القوات المسلحة أمر منوط برئيس الحكومة الذي يعد هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة⁽⁶⁰⁾، ولكن في إقليم كردستان فإن الرئيس هو القائد الأعلى لقوات بيشمركة⁽⁶¹⁾. وليس هذا فقط، بل أن مجلس أمن إقليم كردستان (والذي هو في الأساس جهاز أمني وإستخباراتي) يرتبط هو الآخر بالرئيس والذي يتكون من:

1. مؤسسة أمن الإقليم.
2. المديرية العامة للاستخبارات العسكرية.
3. وكالة الحماية والمعلومات⁽⁶²⁾. وهذا مالا يتطابق مع طبيعة صلاحيات وإختصاصات الرئيس في النظام البرلماني. وكان الأجدر أن يكون رئيس الوزراء هو القائد العام للقوات المسلحة وليس الرئيس، وأن تكون الأجهزة الأمنية خاضعة لسيطرة وزير الداخلية.

أكد المشرع في المادة الثانية من قانون رئاسة الأقليم على أن مواطنو كردستان ينتخبون بالإقتراع العام السري المباشر رئيساً للأقليم يمثلهم ويتحدث باسمهم على الصعيدين الداخلي والخارجي ويتولى التنسيق بين السلطات الإتحادية وسلطات الإقليم، إلا أنه عاد ليؤكد في المادة 17 من القانون نفسه على أنه يتم إنتخاب رئيس الأقليم للولاية الأولى من قبل المجلس الوطني لكردستان العراق (برلمان كردستان) وبأغلبية أعضائه. وعند التمعن في نص المادتين المذكورتين يتبين لنا بوضوح مدى الإضطراب الذي كان يعيش فيه المشرع الذي لم يستطع أن يوفق بين ما هو كائن في واقع الحال وما يجب أن يكون عليه نظام الحكم في الإقليم. وكان المشرع قد سن القانون لكي يكون مجسداً لواقع معين بذاته دون أن ينوي توجيه هذا الواقع إلى هدف أسمى متمثل في نظام حكم ملائم لظروف الإقليم وأوضاعه السياسية والإجتماعية. يبدو أن المشرع لم يكن لديه أدنى فكرة عن أنه كيف ستظهر النصوص وكيف تتجسد فيما بعد، بل كان الهم المسيطر عليه هو سن قانون متطابق مع ما يبتغيه الرئيس من صلاحيات وإختصاصات.

إن المشرع قد وقع في تناقض واضح، عندما نص على أنه يتم إنتخاب رئيس الأقليم من قبل المجلس الوطني لكردستان العراق (برلمان كردستان) للولاية الأولى فقط. أما للولاية الثانية فيتم إنتخابه بالإقتراع العام المباشر. فالإنتخاب إما أن يجري داخل البرلمان أو خارجه، وإذا كنا نبغي الوصول إلى النظام البرلماني فينبغي إنتخابه داخل البرلمان وليس خارجه. إلا أن المشرع لم يكن ينوي مطابقة نصوصه مع النظام البرلماني، بل

كان ينوي تدوين ما يبتغيه الرئيس منهم فقط. وهذه المغالطة التي وقع فيها المشرع ماهي في الأصل سوى مؤشر على إنحياز البرلمان لصالح الرئيس وإنحراف خطير عن متطلبات النظام البرلماني فيما يتعلق بكيفية انتخاب الرئيس الذي يقضي بضرورة انتخابه في البرلمان إذا كان النظام جمهورياً.

وفي السياق نفسه نطرح التساؤل الآتي: كيف يمكن أن نتصور من الناحية الدستورية أن يكون الرئيس وبمجرد انتخابه من قبل الشعب هو المتحدث بإسم الشعب على الصعيدين الداخلي والخارجي؟ فإذا كان الرئيس هو المتحدث بإسم الشعب، فما هو الجدوى من وجود متحدث بإسم الرئيس؟ وإذا كان الرئيس وحده هو المتحدث بإسم الشعب، فما هو الجدوى من وجود المؤسسات الأخرى المنتخبة أيضاً؟ وهل يمكن لأعضاء البرلمان أن يمارسوا الصلاحية نفسها وأن يكونوا متحدثين بإسم الشعب كونهم منتخبين أيضاً من قبل الشعب بالإقتراع العام السري المباشر؟ في الحقيقة إن منح مثل هذه الصفات لرئيس منتخب بموجب قانون لهو خطأ قانوني آخر يضاف الى أخطاء المشرع. إذ لا مثيل لمثل هذه الصفات للرئيس في الأنظمة البرلمانية. وإعتبار الرئيس رمزاً للبلاد في النظام البرلماني ليس لأنه هو المتحدث الرسمي بإسم الشعب أو لأنه يملك صلاحيات واسعة، بل لكونه لا يملك سوى صلاحيات تشريفية ورمزية.

من المعروف أن الرئيس في النظام البرلماني (سواء أكان النظام جمهورياً أو ملكياً) يسود ولا يحكم، فهو (كما أشرنا اليه في المبحث السابق) لا يتمتع سوى بصلاحيات رمزية وتشريفية. كما هو حال رئيس جمهورية العراق بموجب دستور العراق لعام 2005⁽⁶³⁾، إلا أن الصلاحيات والإختصاصات التي يتمتع بها رئيس الأقليم بموجب نص المادة (العاشرة) بفقراتها (18) في قانون رئاسة الأقليم لا يمكن أن يتمتع بها سوى رئيس في الأنظمة غير البرلمانية، كونه يتمتع بصلاحيات وإختصاصات فعلية وحقيقية ليست تنفيذية وحسب، وإنما تشريعية وقضائية أيضاً، لا بل أنه تجاوز في بعض الحالات صلاحيات مجلس الوزراء أيضاً، فمثلاً إعتبار الرئيس هو القائد العام لقوات البشمركة، تدخل سافر في صلاحيات مجلس الوزراء، لأنه كان من المفروض أن يكون رئيس الحكومة هو القائد العام للقوات المسلحة وليس الرئيس. كما ويتولى الرئيس تعيين رئيس ديوان الرئاسة بدرجة وزير⁽⁶⁴⁾ في الوقت الذي كان يتوجب على الحكومة أن يتولى أمر تعيينه.

و بموجب قانون التعديل الأول لقانون لقانون رئاسة الأقليم رقم 2 لسنة 2006 يكون لرئيس الأقليم نائب يعاونه في أداء مهامه ويحل محله عند غيابه ويكون نائباً للقائد العام لقوات

البشمركة، ولكن ثبت بالتجربة أنه لم يشهد الأقليم منذ (2006) إلى اليوم أن يكون نائب الرئيس رئيساً للأقليم بالوكالة لفترة زمنية وجيزة، مع العلم أن رئيس الأقليم قد غاب في السابق وأثناء فترة حكمه مرات عديدة وفترات طويلة بعض الأحيان لأسباب بعضها كانت شخصية وبعضها كانت رسمية، ولكن فترة الغياب هذه كلها حالت دون أن يحل النائب محله. ولا يملك نائب الرئيس حقيقة أية صلاحيات أصيلة سوى ما يخول له من صلاحيات وإختصاصات من قبل الرئيس⁽⁶⁵⁾، مع العلم أنه إذا كان الرئيس في النظام البرلماني لا يملك سوى صلاحيات رمزية وتشريفية، فلا يبقى أية صلاحيات يمكن أن تمنح لنائب الرئيس، لذلك ليس هنالك داع أساساً لوجود منصب نائب الرئيس.

كما أن قانون رئاسة الإقليم لم ينص على كيفية انتخاب نائب الرئيس، ولكن جرت العادة على أن الرئيس هو الذي يقوم بتعيين نائبه، ثم يأتي النائب ليحلف اليمين الدستورية أمام البرلمان.

ولكن لنرى ماهي طبيعة العلاقة بين منصب رئاسة الإقليم وبين السلطات الأخرى ولما يخضع الرئيس؟ ومن يستطيع مساءلة الرئيس ومحاسبته؟

في الحقيقة عند رجوع النظر في القوانين ذات الصلة بمنصب رئاسة الإقليم، يبدو أننا نواجه معضلة قانونية معقدة، إذ أنه بالرغم من أن الرئيس يتمتع بصلاحيات عديدة، ولكن ليس هنالك مؤسسة رسمية في الإقليم تستطيع أن تمارس رقابتها على مؤسسة الرئاسة، والقاعدة العامة في الفقه الدستوري تقضي في هذا السياق بأن المسؤولية تدور وجوداً وعدمياً مع الصلاحية، فالرئيس الذي لا يملك أية صلاحيات تنفيذية فعلية، لا يمكن أن يكون مسؤولاً سياسياً أمام أية جهة، لأنه ببساطة لا يملك صلاحية. ولهذا وجد مبدأ عدم مسؤولية الرئيس في النظام البرلماني.

أما الرئيس الذي يملك صلاحيات وإختصاصات فعلية وحيوية (كما هو الحال بالنسبة لرئيس الأقليم)، لا يمكن إلا أن يكون مسؤولاً سياسياً، وإلا فإن الإنحراف عن السلطة والتعسف فيها أمر أكيد.

أما بالنسبة لرئيس إقليم كردستان، فبالرغم من أنه يمتلك صلاحيات عديدة، ولكن لا توجد أية سلطة أو جهة تستطيع محاسبته أو أن يكون الرئيس مسؤولاً أمامها⁽⁶⁶⁾. وبالمقابل يستطيع الرئيس بموجب صلاحياته القانونية التدخل في شؤون جميع السلطات الأخرى دون إستثناء.

ليس هذا فقط، لا بل أن الرئيس ينأى بنفسه عن التعامل مع السلطات الأخرى، وكأنها سلطات أدنى منه مرتبة. وترك الأمر

من زاوية السلطة التنفيذية، وذلك بنصه على صلاحية رئيس الاقليم في حل البرلمان في حالات محددة.

في الحقيقة إن وجود مثل هذه الاليات لا يمكن إلا أن يكون مظهراً من مظاهر النظام البرلماني، هذا بالإضافة الى ما هو مثبت في الدستور العراقي بضرورة تقيد الاقليم بالدستور العراقي وعدم سن أي قانون بما يتعارض مع الدستور العراقي⁽⁷⁰⁾، وهذا يعني أن تبني اي نظام اخر غير النظام البرلماني في اقليم كردستان يعد مخالفة صريحة لأحكام الدستور العراقي. وعملاً بما جاء في هذه القوانين الدستورية المعمول بهم في اقليم كردستان، نجد الكثير من وسائل التأثير بين الحكومة والبرلمان، ولكن السؤال الذي يطرح نفسه هنا هو: ماهي أهم هذه الوسائل القانونية، وإلى أي مدى حققت هذه الوسائل التوازن بين هاتين السلطتين في ظل غياب الدستور في الإقليم؟

عليه نحاول في هذا المطلب ان نبين طبيعة العلاقة القائمة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، من خلال الإشارة الى وسائل التعاون وآليات التأثير كل واحد منهما على الآخر لتعرف في الأخير على مدى انسجام هذا التنظيم القانوني مع أسس ومتطلبات النظام البرلماني ونسبة وجود الإنحرافات على هذا النظام.

ومن أجل الوصول الى التحديد الدقيق لطبيعة هذا العلاقة بين السلطتين، نقسم هذا المطلب الى شقين أساسيين:

أولاً: اليات التعاون والرقابة للسلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية في إقليم كردستان

من مظاهر هذا التعاون في النظام البرلماني هو صلاحية البرلمان في انتخاب رئيس الدولة بإعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية في البلاد، بمعنى أن البرلمان هو الذي يتولى أمر انتخاب رئيس الدولة وبالتالي تصبح وسيلة اسناد السلطة لرئيس الدولة في يد البرلمان ممثل الشعب.

وهذه الصلاحية الممنوحة للبرلمان هي من جانب الية للتعاون مع السلطة التنفيذية، ومن جانب آخر وسيلة ناجعة لفرض الرقابة على رئاسة الدولة. ولكن ما يلاحظ في اقليم كردستان بشأن منصب رئيس الاقليم، هو ان رئيس الاقليم، وطبقاً لقانون رئاسة الاقليم، ينتخب من قبل مواطني كردستان بالاقتراع العام السري المباشر، ويعد هذا انحرافاً واضحاً عن سمة اساسية للنظام البرلماني⁽⁷¹⁾، وفق التفصيل الذي بيناه في المطلب الاول من هذا المبحث ولا حاجة لتكراره هنا. وليس هذا فقط، بل أن جميع اليات البرلمان للتأثير على منصب رئاسة الإقليم منقطعة تماماً، بحيث لا يملك البرلمان أية الية لفرض

برمته الى رئيس ديوانه الذي هو بدرجة وزير⁽⁶⁷⁾. وأخيراً يبدو أن المشرع لم يكتف بهذا القدر من الصلاحيات الممنوحة للرئيس، ولهذا فبدلاً من وضع قوانين وقواعد صارمة للحد من صلاحياته وإيجاد صيغة قانونية معقولة لمساءلته قانونياً في حالة إنحرافه بالسلطة وفقاً لمتطلبات النظام البرلماني، كما هو حال الرئيس في الدستور العراقي لعام 2005⁽⁶⁸⁾، وسع المشرع من صلاحيات الرئيس، بحيث ترك له باب ممارسة الصلاحيات الأخرى متى ما شاء، وذلك بالنص على أن الرئيس يتولى ممارسة أية إختصاصات أخرى ينص عليها الدستور والقانون⁽⁶⁹⁾.

خلاصة القول هنا، ومن خلال ما تقدم ذكره، يبدو أن مؤسسة رئاسة الاقليم باتت مؤسسة فوق المؤسسات، فلا تملك اية جهة (تشريعية كانت أو قضائية) صلاحية محاسبة الرئيس ومساءلته، وبذلك بات منصب الرئيس يشكل تهديداً حقيقياً ليس للنظام البرلماني وحده، بل للنظام القائم في الاقليم بأكمله.

المطلب الثاني: طبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في إقليم كردستان

بما أن الدستور العراقي لعام 2005 قد اعترف بحق الاقليم في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقاً للمادة (121-أولاً). فمن الطبيعي أن نحاول البحث في طبيعة العلاقة التي تربط السلطتين التشريعية والتنفيذية ببعضها البعض خاصة علاقة البرلمان بالحكومة، ولربما يتساءل البعض لماذا نحاول من خلال هذه الدراسة البحث عن السند أو المعيار القانوني لجعل النظام القائم في اقليم كردستان نظاماً برلمانياً في ظل غياب الدستور. للإجابة على هذا التساؤل وبالإضافة الى ما بيناه في المطلب السابق في هذا السياق، نجد أن النظام الداخلي لبرلمان كردستان رقم (1) لسنة 1992 المعدل، قد طرح لنا معيار تنظيم علاقة البرلمان بالحكومة بشكل واضح بحيث لا يقبل الشك والتأويل أن طبيعة هذه العلاقة تقوم على أسس النظام البرلماني.

هذا النظام (الذي هو في الأساس برامج عمل البرلمان لفترة زمنية محدودة ولكنه يعد في مضمونه بمثابة قانون ذات طابع دستوري وذلك نظراً لغياب الدستور في الإقليم) حاول الى حد بعيد تحديد الأسس التي تقوم عليها علاقة السلطة التشريعية بالحكومة، وذلك بنصه على آليات تأثير البرلمان على الحكومة وفقاً لمتطلبات النظام البرلماني، ومنها اليات (السؤال- الإستجواب البرلماني- التحقيق البرلماني - سحب الثقة من الحكومة... الخ)، كما أن قانون رئاسة الاقليم رقم (1) لسنة 2005 المعدل قد ساهم هو الآخر في بيان طبيعة هذه العلاقة

الرقابة على رئاسة الأقليم إلا في نطاق ضيق جداً نذكره لاحقاً. هذه من جهة.

و من جهة أخرى لا يستطيع برلمان كردستان التدخل إلا في حدود معينة في الوظيفة التنفيذية، وذلك عن طريق ممارسة قدر معين من الرقابة على الحكومة فقط دون أن تشمل هذه الرقابة الرئاسة أيضاً، حيث منح النظام الداخلي للبرلمان، متماشياً في ذلك مع متطلبات النظام البرلماني، الحق لعضو البرلمان في توجيه السؤال الى رئيس أو عضو مجلس الوزراء، بصورة شفوية أو خطية، عن امر يجهله النائب أو رغبته في التحقق من حصول واقعة علم بها.

وقد إشتراط النظام الداخلي للبرلمان على العضو البرلماني ان يكون سؤاله موجزاً وخالياً من التعليق وان لا يكون موضوع سؤاله مطروحاً على القضاء أو ذكر اسماء بقصد المساس بشؤونهم الخاصة⁽⁷²⁾. ولكن ما يعاب على النظام الداخلي للبرلمان في هذا المجال، هو ما ورد ذكره في الفقرة (ب) من المادة (63) حيث أكد على أنه "تسقط الأسئلة والاستجابات بآنتهاء دورة الأنعقاد الاعتيادية". وهذا أمر غير طبيعي إذا ما نظرنا الى فكرة الغاية من طرح السؤال أو الإستجواب، فالقصد من السؤال كما هو معلوم هو لغرض الحصول على معلومات معينة أو الحض على اتخاذ اجراء معين، وهذا القصد يدوم حتى بعد انتهاء دورة الانعقاد الاعتيادية، ولا ندري ما الحكمة من سقوط السؤال عند أنتهاء دورة الأنعقاد الاعتيادية اذا كان بإمكان العضو تجديد نفس السؤال في دورة الإنعقاد الجديدة، إن هذا الأمر ليس إلا مجرد تعطيل وتأجيل لحق العضو في الحصول على معلومات معينة ما يؤجل أيضاً حقه في إستجواب الوزير المعني المقصر في تصرفه في أمر ما.

وفي السياق نفسه نصت المادة 64 "من النظام الداخلي للبرلمان على أنه ليس للرئيس ان يقبل اكثر من ثلاثة اسئلة" دون أن يبين النظام ما الحكمة وراء تقييد حق العضو في السؤال بثلاثة اسئلة فقط؟ كان الأجدر بالمشروع إفساح المجال أكثر أمام الأعضاء أو اعطاء سلطة تقديرية أوسع لهيئة الرئاسة لقبول اكثر من ثلاثة اسئلة خاصة اذا كانت الظروف تتطلب ذلك أو كانت اجندة اعمال البرلمان تسمح بذلك.

ان السؤال البرلماني يقوم على أساس علاقة خاصة بين العضو السائل والعضو الحكومي الموجه اليه السؤال، وقد جاء النظام الداخلي في هذا السياق متماشياً مع متطلبات السؤال البرلماني المعمول به في الأنظمة البرلمانية، وذلك بنصه على أنه "ليس لغير السائل ان يشترك في المناقشة"، ولكن مع ذلك لم يستطع واضعو النظام مواكبة التطور الحاصل في الصيغة الشخصية للسؤال البرلماني، حيث يجري العمل حالياً في الكثير

من البرلمانات العالم، منها البرلمان البريطاني، على السماح للعضو مقدم السؤال ان يقدم سؤالاً اضافياً كما يجوز لغيره من اعضاء البرلمان ان يسأل السؤال الاضافي بعد تصريح رئيس البرلمان له، عليه كان الأجدر بالمشروع ان يواكب هذا التطور ويعطي السلطة التقديرية لهيئة الرئاسة أو الرئيس بالسماح لغير السائل ان يناقش العضو الحكومي المسؤول، فمثلاً، يتمتع رئيس مجلس النواب العراقي بسلطة تقديرية في هذا المجال، خاصة اذا وجد ان للسؤال اهمية عامة، لهذا له ان يأذن رئيس اللجنة المختصة أو أي عضو اخر بأبداء تعليق موجز على الاجابة.

كما ولم ينظم النظام الداخلي لبرلمان كردستان الاسئلة البرلمانية المستعجلة، كما فعله الانظمة الداخلية لكثير من برلمانات العالم، التي تفترض ظهور مسائل مستجدة وملحة وعاجلة ويكون عنصر الوقت ضرورياً لعضو البرلمان ويحتاج الى اجابات سريعة، كما في حالة الاضراب والنظواهرات الشعبية وغيرها.

ومن الناحية الواقعية يعد قيام البرلمان بتشكيل لجان التحقيق في امر معين في اجهزة السلطة التنفيذية من اكثر وسائل الرقابية فاعلية، وقد أشار النظام الداخلي لبرلمان كردستان هو الآخر الى فكرة تشكيل اللجان، ومنح صلاحية تشكيل هذه اللجان الى موافقة اغلبية الحاضرين بناءً على اقتراح من هيئة الرئاسة، ولها صلاحية تقصي الحقائق من خلال الاستعانة بالخبراء وسماع اقوال أي شخص والاطلاع على الملفات والمستندات وعلى السلطة التنفيذية تقديم تسهيلات مطلوبة لعمل هذه اللجان⁽⁷³⁾. ولكن ما يعاب على المشروع هو اقتصره لأمر تشكيل هذه اللجان على اقتراح هيئة الرئاسة فقط دون أن تمنح هذه الصلاحية لعدد معين من اعضاء البرلمان، مع العلم أن غالبية الدساتير والانظمة الداخلية للدول الاخرى تمنح هذه الصلاحية لعدد معين من الاعضاء للكشف عن مخالفات سياسية بالتالي تقديم اقتراحات معينة. فضلاً عن ذلك لم يحدد النظام الداخلي مدة معينة لعمل هذه اللجان، وهذا الامر من شأنه أن يؤدي الى نوع من التباطؤ في عملية التحقيق. واخيراً يبدو ان البرلمان غير ملزم بالتوصيات المقدمة اليه من قبل لجان التحقيق، كما ولا يوجد نص يلزم البرلمان بوجوب متابعة توصيات هذه اللجان ومراقبتها للحكومة لمدى تنفيذها وتقيدها بهذه التوصيات التي اقره البرلمان عند مناقشة تقارير هذه اللجان.

ومن الوسائل الرقابية الاخرى المقررة لبرلمان كردستان هي الاستجواب، التي تعد اداة فعالة لردع الحكومة والحصول على موقف ثابت لها تجاه المسائل السياسية الهامة ومن ثم

الدستور والقوانين النافذة في البلاد. ولكن بما أن هذا النظام قد سن في ظل ظروف معينة سابقة، لذا يبدو أنه لا يستطيع مواكبة التطورات السياسية والقانونية في الأقليم. والدليل على ذلك لم يورد في النظام الداخلي بنداً واحداً بخصوص منصب رئيس الأقليم بإعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية، لسبب بسيط، هو لكون هذا المنصب قد أنشأ قانونياً في عام 2005، أي بعد سن النظام الداخلي بـ (13) سنة، لهذا جاء النظام خالياً من ذكر هذا الجزء المهم من السلطة التنفيذية الذي كان يفترض تخصيص فصول ومواد عديدة لتنظيم اليات تعاون ورقابة السلطة التشريعية تجاه منصب رئاسة الأقليم.

ثانياً: آليات التعاون والرقابة للسلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية في إقليم كردستان

تتجسد مظاهر تعاون السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية في النظام البرلماني في التدخل في سير العمل البرلماني والمشاركة في العملية التشريعية وفق التفصيل الذي ببناء في المبحث الاول من هذه الدراسة-. ويمكن ايجاد أهم ملامح هذا التعاون في إقليم كردستان من خلال التمعن في سلطة رئيس الاقليم بأصدار مرسوم إقليمي بأجراء انتخابات برلمان كردستان في حالة انتهاء دورته الانتخابية خلال خمسة عشر يوماً أو في حالة حل البرلمان⁽⁷⁶⁾. كذلك دعوة البرلمان الى دورة الانعقاد الاولى للدورة الانتخابية الجديدة خلال عشرة ايام من تأريخ اعلان النتائج النهائية للانتخابات البرلمانية، ويبدو ان المشرع الكوردستاني قد خطى خطوة أكثر من المشرع العراقي بنصه على انه في حالة عدم صدور مرسوم من رئيس الاقليم لدعوة البرلمان للانعقاد خلال المدة المذكورة، فإن البرلمان يجتمع تلقائياً بحكم القانون⁽⁷⁷⁾. فمثل هذا النص يعد ضماناً مهماً لعدم تأخير أول اجتماع للبرلمان.

وتتجسد مساهمة السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في المراحل التي يمر بها التشريع حتى يصبح نافذاً وبالتحديد في مرحلة تقديم مقترحات التشريع أو مشاريع القوانين ومن ثم المصادقة على التشريعات وأخيراً مرحلة إصدار القوانين.

ويقتضي منطق النظام البرلماني القائم على التعاون بين السلطات، ألا يكون حق اقتراح القوانين مقتصر على البرلمان أو السلطة التنفيذية وحدها، بل حقاً مشتركاً لكليهما⁽⁷⁸⁾. وتماشياً مع هذه الفكرة، فقد أعطى النظام الداخلي لبرلمان كردستان الحق لمجلس الوزراء أو ما لا يقل عن عشرة من أعضاء البرلمان اقتراح مشروعات القوانين⁽⁷⁹⁾. كما ويتمتع رئيس الاقليم بصلاحيات تقديم مشاريع القوانين التي تخص رئاسة الأقليم، وكذلك يتمتع بصلاحيات تصديق القوانين التي

محاسبتها وفقاً لمواقفها، حيث منح النظام الداخلي الحق لكل العضو في استجواب عضو السلطة التنفيذية (يقصد بهم وزراء الحكومة فقط) بصورة خطية ومطالبته منه ببيان اسباب تصرفها في امرها أو الغاية منه⁽⁷⁴⁾. ولكن ما لا يفهم من قصد المشرع الكوردستاني في هذا السياق هو نصه على أن الإستجواب ينبغي ألا " ينطوي على رغبة التدخل في أعمال السلطة التنفيذية"، مع العلم أن النظام البرلماني يقوم في الأساس على وجود فكرة التدخل المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فهل يعقل الا يعرف المشرع أن الاقرار بالوسائل الرقابية للبرلمان تجاه الحكومة يعد تدخلاً في أعمال هذه الاخيرة؟ ألا يعرف المشرع أن الاستجواب في حالة تأييده من قبل البرلمان يؤدي في بعض الحالات الى اعفاء المستوجب من منصبه أو حتى الى سحب الثقة من الحكومة بأكملها؟ هل من المعقول الا يعتبر المشرع هذا تدخلاً؟

أضف الى ذلك، ما يلاحظ في تنظيم توجيه الاستجواب هو قصور المشرع في تحديد نسبة عدد أعضاء الموافقين على توجيه الاستجواب، صحيح انه يحق لكل عضو توجيه الاستجواب الى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء ولكن ألا يحتاج ذلك موافقة عدد معين من اعضاء البرلمان⁽⁷⁵⁾؟

كما ويترتب على تأييد البرلمان للاستجواب بأغلبية ثلثي عدد الحاضرين أعفاء المستوجب من منصبه، ويعد ذلك أخطر وسيلة بيد البرلمان في مواجهة الحكومة. ولكن هذا التنظيم للمسؤولية السياسية يثير تساؤلات عديدة منها هل ان النصاب القانوني وألية سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء هو نفس النصاب والألية المذكورة اعلاه؟ ما هو اثار سحب الثقة من مجلس الوزراء أو رئيس مجلس الوزراء؟ هل ان الحكومة تستمر في مباشرة كامل اختصاصاتها ام يتحول الى حكومة تصريف الأعمال في هذه الحالات؟ ماهي مدة هذه الحكومة؟ وغيرها من الاسئلة وكان من المفروض على المشرع تقادي هذه النواقص والفراغات القانونية من خلال تنظيمه بشكل دقيق.

و أخيراً يعاب على المشرع في إقليم كردستان أنه لم يستطع تخليص البرلمان من النظام الداخلي الذي سن في عام 1992، وبعد مرور أكثر من (21) عام على عمر البرلمان، ودخول البرلمان الحالي في دورته الرابعة، إلا أن النظام الداخلي لا يزال هو النظام القديم الذي سن للبرلمان في دورته الانتخابية الأولى. مع العلم أن النظام الداخلي للبرلمان ما هو في الأصل سوى برامج عمل دورة إنتخابية واحدة، ومن الناحية القانونية يفترض أن لكل دورة إنتخابية جديدة في البرلمان نظام داخلي جديد يتلائم وطموحات الأعضاء الجدد في ضوء

المطالبة بحل البرلمان حلاً وزارياً بسبب وجود نزاع سياسي بين البرلمان والحكومة فقط دون الرئيس؟ بمعنى آخر ما الحل اذا نشب نزاع بين الحكومة والبرلمان؟ إذا كان البرلمان يتمتع بصلاحيات سحب الثقة من مجلس الوزراء أو رئيس الوزراء أو إقالة الوزراء بموجب القانون، فيماذا تتمتع الحكومة تجاه البرلمان؟ الأ يعد هذا الأمر اختلالاً بمبدأ التوازن والمساواة بين السلطتين في الإقليم؟ والأغرب من ذلك هو أن البرلمان لا يتمتع بأية صلاحيات تذكر تجاه رئيس الأقليم، ولكن بالمقابل فإن الرئيس يتمتع بصلاحيات حل البرلمان وكأن صلاحيات السلطة التنفيذية في هذا السياق محصورة فقط في منصب الرئيس.

خلاصة القول ان حق حل البرلمان في كوردستان يحتاج الى إعادة تنظيم بشكل ادق مما هو عليه الحال الان، ويجب احاطته بمجموعة من الضمانات حتى لا يتعسف الرئيس في استعمال صلاحياته بشكل منفرد وبإسم السلطة التنفيذية.

الخاتمة

من خلال ما تقدم ذكره توصلنا الى جملة من الإستنتاجات، ويمكن تلخيصها فيما يلي:

1. إن النظام البرلماني هو في حقيقته ثمرة صراع مرير لفترات طويلة بين الأفكار الفلسفية والمبادئ القانونية المستوحاة من آراء وأفكار الفلاسفة والفقهائ من جانب، وتجارب بعض البلدان حول هذا النظام من جانب آخر، الى أن تراجع منطق الشكل أمام المنطق الخاص للتجارب. ولهذا يوصف النظام البرلماني بأنه نظام يقوم بالدرجة الاولى على أساس التجارب وليس على أساس الافكار والاراء. وهذا يعني أن التجارب هي التي تثبتت معالم هذا النظام الذي يعد في الوقت الحالي من أنجع أنظمة الحكم في الأنظمة الديمقراطية.

2. لا يمكن الحديث عن نظام برلماني نموذجي في الوقت الحالي، وإنما هنالك عدة أنواع من الأنظمة البرلمانية، تجمعها خصائص مشتركة وتمييزها عن غيرها من الانظمة الدستورية. ويقرر الفقه الحديث بأن النظام البرلماني التقليدي قد أصابه الكثير من التطور في الوقت الحاضر، إذ أن مبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية قد أصابه الكثير من الاحتلال الذي يكون أحياناً لصالح السلطة التنفيذية وأحياناً أخرى لصالح السلطة التشريعية. ولهذا فقد إختلف النظام البرلماني التقليدي عما يطبق في الوقت الحالي من انظمة تطلق على نفسها مع ذلك ذات التسمية. هذا يعني أن ضعف دور رئيس الدولة والتوازن الدقيق بين الوزارة والبرلمان كما يصفها فقهاء القانون الدستوري، لا يتحققان تماماً دائماً عند التطبيق، وذلك نظراً

يسنها البرلمان وذلك خلال مدة عشرة أيام من تأريخ سنّها، وله ايضاً حق الاعتراض عليها كلياً أو جزئياً⁽⁸⁰⁾، ويعد هذا اعتراضاً توفيقياً، بمعنى ان البرلمان يستطيع التغلب على هذا الاعتراض بتوافر الاغلبية المطلوبة في المرحلة التي تلي مرحلة رفض المشروع من قبل الرئيس.

والى جانب هذه الوسائل التي تتعاون فيها السلطة التنفيذية مع البرلمان، تمتلك السلطة التنفيذية وسائل التأثير والرقابة على البرلمان تحقق بها التوازن المطلوب في النظام البرلماني، ومن اهم هذه الوسائل، حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان، الذي يعد السلاح المقابل للمسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني، والذي يقصد به انتهاء فترة نيابة البرلمان قبل النهاية الطبيعية للدورة الانتخابية طبقاً للدستور والقوانين. وعلى الرغم من وجود انواع مختلفة لحق حل البرلمان وفقاً لمعيار الاختصاص الشخصي (منها الحل الرئاسي، الحل الوزاري، الحل الذاتي والحل الشعبي)، ومعيار الكيفية الاجرائية ومنها (الحل التقديري، الحل المشروط والحل التلقائي للبرلمان)، ولكن ما نلاحظه في اقليم كوردستان هو وجود نوع واحد من الحل، ألا وهو الحل الرئاسي فقط. بمعنى آخر أكثر دقة إن قرار الحل يصدر بمرسوم إقليمي من قبل رئيس الاقليم فقط في حالات معينة منصوص عليها في قانون رئاسة الأقليم⁽⁸¹⁾. دون أن تشاركه الحكومة في ممارسة هذه الصلاحية. ومن المعلوم أنه، وبحسب الفقه الدستوري، لا يتم اللجوء الى الحل الرئاسي، إلا في حالات محددة فقط، إذ غالباً ما يلجأ اليه رئيس الدولة في حالة حدوث خلاف بينه وبين البرلمان المؤيد من قبل الوزارة، حيث غالباً ما يحدث أن يكون البرلمان مؤيداً من قبل الوزارة، ولكن لا يؤيده الرئيس، لذا فبغية حله يضطر رئيس الدولة الى اقالة الوزارة وتكليف وزارة أخرى تؤيد وجهة نظره في قرار الحل واجراء انتخابات جديدة للبرلمان. وهذا يعني ان النزاع بين البرلمان ورئيس الدولة امر يمكن حدوثه، وهذا أمر طبيعي، ولجوء الرئيس الى الحل الرئاسي ما هو في الصل سوى تهديد منه بحل البرلمان وذلك لمنع اخلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ولكن عند التمعن في قانون رئاسة الأقليم، يظهر لنا جلياً أن الحكومة تعد بمثابة الحلقة الأضعف في سلسلة صلاحيات السلطة التنفيذية، حيث حصر القانون المذكور صلاحية حل البرلمان بالرئيس فقط وفي حالات محددة فقط، فكيف يكون الوضع لو تطلب الامر ضرورة اللجوء الى التهديد بحل البرلمان في غير هذه الحالات الواردة في القانون المذكور؟ بأية وسيلة يمكن تحقيق التوازن المطلوب في النظام البرلماني؟ فضلاً عن ذلك اين هو الاقرار القانوني بحق الحكومة في

رئيس الأقليم باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية، لسبب بسيط، هو لكون هذا المنصب قد أنشأ قانوناً في عام 2005، أي بعد سن النظام الداخلي بـ(13) سنة، لهذا جاء النظام خالياً من ذكر هذا الجزء المهم من السلطة التنفيذية الذي كان يفترض تخصيص فصول ومواد عديدة لتنظيم اليات تعاون ورقابة السلطة التشريعية تجاه منصب رئاسة الأقليم.

5. أن الحكومة تعد بمثابة الحلقة الأضعف ضمن سلسلة صلاحيات السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية، حيث حصر قانون رئاسة الأقليم النافذ أغلب صلاحيات السلطة التنفيذية في رقابتها على السلطة التشريعية في رئيس الأقليم وحده، ومن هذه الصلاحيات، صلاحية حل البرلمان. إذ أن صلاحية حل البرلمان منوطة بالرئيس وحده وفي حالات محددة فقط، دون أن يبين القانون المذكور كيف يكون الوضع لو تطلب الامر ضرورة اللجوء الى التهديد بحل البرلمان، في غير هذه الحالات الواردة في القانون المذكور؟ بأية وسيلة يمكن تحقيق التوازن المطلوب في النظام البرلماني؟ فضلاً عن ذلك إفتقر القانون الى الاقرار القانوني بحق الحكومة في المطالبة بحل البرلمان حلاً وزارياً عند وجود نزاع سياسي بين البرلمان والحكومة فقط دون الرئيس.

التوصيات

1. ضرورة مراجعة قانون رئاسة إقليم كردستان -العراق رقم 1 لسنة 2005 المعدل من قبل برلمان كردستان وتعديله بالشكل الذي يتناسب ومتطلبات النظام البرلماني، ومتماشياً في الوقت نفسه مع مضمون دستور جمهورية العراق لسنة 2005، وضرورة مراجعة المواد المتعلقة باليات إنتخاب الرئيس ومسؤولياته وصلاحياته وكيفية محاسبته عند إخلاله بالقانون. فمثلاً وقع المشرع الكوردستاني في تناقض واضح، وذلك عندما نص قانون رئاسة الإقليم على أنه يتم إنتخاب رئيس الأقليم من قبل المجلس الوطني لكوردستان العراق (برلمان كردستان) للولاية الأولى فقط. أما للولاية الثانية فيتم إنتخابه بالإقتراع العام المباشر. فالإنتخاب إما أن يجرى داخل البرلمان أو خارجه، وإذا كنا نبغي الوصول الى النظام البرلماني فينبغي إنتخابه داخل البرلمان وليس خارجه، إلا أن المشرع لم يكن ينوي مطابقة نصوصه مع النظام البرلماني، بل كان ينوي تدوين ما يبتغيه الرئيس منهم فقط. وفضل المشرع بذلك مخالفة النظام البرلماني على حساب حماية مطالب الرئيس في الحكم. وهذه المغالطة التي وقع فيها المشرع ماهي في الأصل سوى مؤشر على إنبياز البرلمان لصالح الرئيس وإنحراف خطير عن متطلبات النظام البرلماني فيما يتعلق بكيفية إنتخاب

لتحكم الظروف التي يطبق النظام البرلماني في ظلها وتكييفها له وفق مقتضياتها، فينحرف عندئذ عن صيغته التقليدية. ويشكل خاص فان شخصية رئيس الدولة وكيفية توليه الرئاسة وعدد الاحزاب وقوتها ودرجة الوعي الديمقراطي لدى الشعب تعمل كل منها على جر النظام نحو وجهة معينة، بحيث تهيم إحدى هيئات النظام هيمنة فعلية تخرج به عن شكله المسطر في الدستور. وبهذا نكون أمام إنحراف في النظام البرلماني... عليه فإن الانحراف في النظام البرلماني هو هيمنة دستورية أو فعلية تحققها إحدى هيئات النظام البرلماني متجاوزة سلطاتها التقليدية.

3. بالرغم من تمتع رئيس إقليم كردستان بصلاحيات عديدة، إلا أنه ونظراً لظروف سياسية وقانونية معينة ليس هنالك مؤسسة رسمية في الإقليم تستطيع أن تمارس رقابتها على مؤسسة الرئاسة في الإقليم، ومع أن القاعدة العامة في الفقه الدستوري تقضي بأن مسؤولية الرئيس تدور وجوداً وعدماً مع صلاحياته، وأن الرئيس الذي لا يملك اية صلاحيات تنفيذية فعلية، لا يمكن أن يكون مسؤولاً سياسياً أمام أية جهة، لأنه ببساطة لا يملك صلاحية يمكن مساءلتها عليه. ولهذا وجد مبدأ عدم مسؤولية الرئيس سياسياً في النظام البرلماني. وأن الرئيس الذي يملك صلاحيات وإختصاصات فعلية وحيوية، لا يمكن إلا أن يكون مسؤولاً سياسياً، وإلا فإن الإنحراف عن السلطة والتعسف فيها أمر أكيد. ولكن مع ذلك فإن رئيس إقليم كردستان، بالرغم من أنه يمتلك صلاحيات عديدة ومتنوعة، إلا أنه لا توجد أية سلطة أو جهة تستطيع محاسبته أو أن يكون الرئيس مسؤولاً أمامها. وبالمقابل يستطيع الرئيس بموجب صلاحياته القانونية التدخل في شؤون جميع السلطات الأخرى دون إستثناء.

4. يعاب على المشرع في إقليم كردستان أنه لم يستطع تخليص البرلمان من النظام الداخلي الذي سن في عام 1992، وبعد مرور أكثر من (21) عام على عمر البرلمان، ودخول البرلمان الحالي في دورته الرابعة، إلا أن النظام الداخلي لا يزال هو النظام القديم الذي سن للبرلمان في دورته الإنتخابية الأولى. مع العلم أن النظام الداخلي للبرلمان ما هو في الأصل سوى برامج عمل دورة إنتخابية واحدة، ومن الناحية القانونية يفترض أن لكل دورة إنتخابية جديدة في البرلمان نظام داخلي جديد يتلاءم وطموحات الأعضاء الجدد في ضوء الدستور والقوانين النافذة في البلاد. ولكن بما أن هذا النظام قد سن في ظل ظروف معينة سابقة، لذا فمن المؤكد أنه لا يستطيع مواكبة التطورات السياسية والقانونية في الأقليم. والدليل على ذلك لم يورد في النظام الداخلي بنداً واحداً بخصوص منصب

وينبغي تعديلها وإلا فإن الإستبدادية متوقعة دون شك.

2. ضرورة تعديل النظام الداخلي لبرلمان كردستان-العراق الذي تم سنه قبل 22 سنة من الآن بالشكل الذي يضمن توازن العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وتخصيص مواد عديدة لتنظيم علاقة البرلمان برئيس الإقليم، إذ لا يوجد بند واحد في النظام المذكور حول مؤسسة رئاسة الإقليم. لهذا لا يتمتع البرلمان بأية صلاحية تذكر تجاه رئيس الإقليم، ولكن بالمقابل فإن الرئيس يتمتع بصلاحية كبيرة تجاه البرلمان، أهمها صلاحية حل البرلمان. وفي ظل غياب الدستور في الإقليم، ولكي نضمن علاقة متبادلة (تعاون-رقابة) بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، نوصي بضرورة سن قانون في برلمان كردستان تحت إسم " قانون تنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في إقليم كردستان - العراق".

الرئيس الذي يقضي بضرورة إنتخابه في البرلمان إذا كان النظام جمهورياً. وبالرغم من أن الرئيس في الإقليم يتمتع بصلاحيات عديدة، إلا أنه ليس هنالك مؤسسة رسمية في الإقليم تستطيع أن تمارس رقابتها على مؤسسة الرئاسة، وبما أن القاعدة العامة في الفقه الدستوري تقضي في هذا السياق بأن المسؤولية تدور وجوداً وعدماً مع الصلاحية، وعليه فإن الرئيس الذي لا يملك أية صلاحيات تنفيذية فعلية، لا يمكن أن يكون مسؤولاً سياسياً أمام أية جهة، لأنه ببساطة لا يملك صلاحية يمكن مساءلته عليها.

أما الرئيس الذي يملك صلاحيات وإختصاصات فعلية وحيوية (كما هو الحال بالنسبة لرئيس الإقليم)، لا يمكن إلا أن يكون مسؤولاً سياسياً، وإلا فإن الإنحراف عن السلطة والتعسف فيها أمر أكيد. هذه المغالطة الدستورية لا يمكن تجاهلها

الهوامش

الايديولوجية الرسمية، معيار الدور السياسي للجيش، مصادر الشريعة معيار النظام الحربي. للتفصيل ينظر:

M.j. c. vile, constitutionalism and the separation of powers Liberty fund, Indianapolis, I nc, second edition, 1998 p.23. see also: Duvergea (Marice), The idea of politics, translated by Robert North, London, 1966, p91. Edward J. Erlear, Constitutions & The Separation of Power, Research Contributed in book (The farming and Ratification of the constitution, by: Leonard W. Levy and Dennis J. Mhony, Macmillan, publishin company, Newyork, 1987), p151-156.

امين، مبدا الفصل بين السلطات وحدتها وتطبيقها في الدساتير العراقية، ط1، ص107 وما بعدها.

(5) ينظر: شكر، الوسيط في القانون الدستوري، ج1، ط1، ص204.

(6) علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، ص214. ومن اهم مظاهر رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية حق السؤال، طرح موضوع عام للمناقشة، التحقيق البرلماني، الاستجواب، والمسؤولية الوزارية. أما أهم مظاهر رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، التدخل في سير العمل البرلماني، دعوة البرلمان للانعقاد، فض دور الانعقاد، تأجيل اجتماع البرلمان وحل البرلمان. للتفصيل ينظر: دسوقي، همينة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، ط1، ص123-155. الهيئي، الرقابة على أعمال الحكومة، ط1، ص43 وما بعدها. ربيع، الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، ط1، ص39 وما بعدها. وينظر ايضاً:

(1) الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1، ص172.

(2) السلطة التشريعية وضمان استقلالها، ص13.

(3) بالرغم من أن النظام البرلماني نشأ تاريخياً في مراحل سابقة على مبدأ النيابة كونه نظاماً إقطاعي الأصل، لانه نشأ وتطور من خلال الصراع السلطة الاستبدادية بين الملوك والنبلاء والطبقة الوسطى (البورجوازية) ولم يصبح نيابياً الا في منتصف القرن الثامن عشر، الا أنه ومع ذلك لم يكن النظام البرلماني خالياً من علاقة (التمثيل)، فمنذ نشأة البرلمانات وهي تضم ممثلين لطوائف الشعب، ولكنهم لم يكونوا نواباً، والفارق بينهما كان في كيفية الاختيار، ففي البدء كان الملوك هم الذين يختارون الممثلين، ويدعونهم ويحددون موضوع المناقشة ويفضون الاجتماعات كما يشاءون، وقد تطور الامر بعد ذلك فاصبح إختيار الممثلين عن طريق الانتخاب، هذا الخلاف بين مصدر الحق في التمثيل هو الذي يسمح لنا بأن نقول إن النظام كان في البداية " تمثلياً برلمانياً" وأنه بعد ذلك " تمثلياً نيابياً" فاننا نؤيد الرأي القائل فان الحديث عن النظام النيابي من حيث تمثيله للشعب لا يعني عن هذا الحديث عن نظام برلماني ونظام نيابي، لأن النظام البرلماني قد أصبح نظاماً نيابياً. ينظر: سيف الدولة، النظام النيابي ومشكلة الديمقراطية، ص81-82.

(4) من المعايير الاخرى لتتصيف نظم الحكم معيار شكل رئاسة الدولة، حيث يستخدم هذا المعيار في الأساس للتمييز بين النظامين الملكي والجمهوري، معيار النخب السياسية، معيار

- رشيد، الأساس القانوني لحق المعارضة السياسية، ط1، ص93.
- (7) الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصر وفي الفكر الاسلامي، ط1، ص262. وقد عبر الدكتور اسماعيل الغزال عن هذه الشروط بالمبادئ الآتية:
1. تعيين رئيس الحكومة من قبل رئيس الدولة. 2. موافقة البرلمان على تعيين الحكومة. 3. منح الشعب الحكومة الثقة للتفصيل ينظر: الغزال، المصدر السابق، ص، 171.
- (8) الغزال، المصدر نفسه، ص 172.
- (9) المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي، ط4، ص 114.
- (10) ينظر: سليمان، الانظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، ط1 ص17.
- وقد ساعدت بعض الاحداث على تطور النظام البرلماني، منها عدم مسؤولية الملك وحصانته من الاعمال التي يقوم بها، فكان لابد من ايجاد شخص يتحمل تبعه اعمال السياسية، فكانت ان وقعت المسؤولية على عاتق الوزير الاول ثم كانت ثورتي 1648 و 1688 حيث إنتهت الأولى بقطع رأس الملك والثانية بفراره، او النتيجة كانت تقوية صلاحيات البرلمان التشريعية على حساب إمتيازات الملك وإرتقاء العرش البريطاني ملوك من عائلة هانوفر الالمانية لايتكلمون اللغة الانجليزية خاصة في عهد جورج الأول الذي اعتلى العرش في بريطانيا في عام 1714 واستمر حتى عام 1727 وكذلك ابنه جورج الثاني الذي خلفه في تولي العرش حتى عام 1760. وكانوا قلما يهتمون بالقضايا السياسية، فكانوا يتركون سلطة قيادة الامة لرؤساء وزرائهم الذين ظهروا وكأنهم القادة الفعليون للدولة، ونتيجة لتزايد سلطة الوزراء وعملاً بالمبدأ القائل حيث تكون السلطة تكون المسؤولية، أصبحوا مسؤولين عن سياساتهم أمام البرلمان الذي يمنحهم الثقة ويحببها.
- للتفصيل ينظر: سليمان، المصدر السابق، ص85. وكذلك: الغزال، المصدر السابق، ص172.
- (11) أسعد، إنحراف النظام البرلماني في العراق، مطبعة سندباد، بغداد، 1984، ص25.
- (12) للتفصيل ينظر: أمين، المصدر السابق، ص1. الدباس، المصدر السابق، ص21. المجذوب، المصدر السابق، ص114. الغزال، المصدر السابق، ص174.
- (13) المجذوب، المصدر السابق، ص 114.
- (14) مجموعة باحثين، الموسوعة السياسية، ص520.
- (15) في المراحل الأولى من منشأة النظام البرلماني كانت الوزارة خاضعة كلياً لإرادة الملك، كما أن تكوينها وبقائها يعتمدان عليه. غير أن التطور الذي رافق النظام الإنجليزي حصر إختيار الملك لوزرائه من بين أعضاء البرلمان المؤيدة له أو المتعاطفة مع سياسته. غير أن هذا الاجراء أيضاً لم يعمر مديداً. إذ أصبح الملك وخاصة في عهد الملك وليام
- الاورنجي والملكة آن أي في عام (1702 . 1714) ملزماً باختيار الحكومات من اشخاص تتسجم مواقفهم ورغبات الاكثرية النيابية، وهكذا نشأت المسؤولية الوزارية التي كانت في البدء مسؤولية جزائية. ينظر: خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، ص560 ومابعدها. شبحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، ص 404 ومابعدها. الغزال، المصدر السابق، ص 173. سيف الدولة، المصدر السابق، ص 84.
- (16) بيسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، ص 30.
- (17) المجذوب، المصدر السابق، ص114 علوان، المصدر السابق، ص 215.
- (18) أسعد، المصدر السابق، ص22.
- (19) بيسيوني، المصدر السابق، ص48.
- (20) المصدر نفسه، ص46.
- (21) ان توقيع رئيس الدولة على القرارات الهامة في شؤون الدولة لا تكون ملزمة الا اذا كانت مصحوبة بتوقيع رئيس الوزراء أو الوزير المختص، وهذا مايعرف في الفقه الدستوري الفرنسي بالتوقيع الوزاري المجاور (contreseing ministerel).
- (22) المجذوب، المصدر السابق، ص116.
- (23) امين، المصدر السابق، ص174.
- (24) سليمان، المصدر السابق، ص90.
- (25) اسعد، المصدر السابق، ص22. ينظر أيضاً: مجموعة باحثين، الموسوعة السياسية، المصدر السابق، ص 520.
- (26) يرى الفقيه الفرنسي موريس دوفرليه أن المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان تشكل العنصر الاساس للنظام البرلماني حتى ولو كان العنصران الباقيان للنظام البرلماني (ثنائية السلطة التنفيذية، حق الحل) مفقودين، فمثلاً يمكن تصور عدم وجود ثمة ثنائية للسلطة التنفيذية، كما كان الحال في ظل الحكومة الفرنسية الموقته للفترة مابين (1945 . 1946) أو حق الحل) لذلك فإن هذا العنصر يكفي كي يكون النظام بريطانياً. ينظر: موريس دوفرليه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ط1، ترجمة: سعد، ص127.
- (27) النظم السياسية والقانون الدستوري، ج1- النظرية العامة للقانون الدستوري، جامعة عين شمس، 1977، ص505. كذلك: الغزال، المصدر السابق، ص 176.
- (28) وبالتأكيد تكون الوزارة عادة من حزب الاغلبية في البرلمان، وذلك لكون النظام البرلماني يفترض وجود أحزاب سياسية تتناوب على مقاعد الحكم. ينظر: طه الشاعر، المصدر السابق، ص506. المجذوب، المصدر السابق، ص116.
- مع العلم أنه عند وجود مجلسين في البرلمان لا تطرح مسؤولية الوزارة الا أمام مجلس واحد، ذلك المنتخب بالاقتراح المباشر. ينظر: موريس دوفرليه، المصدر السابق، ص 127.
- (29) عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والامريكية

- والأوروبية، ط1، ص40.
- (30) في الحقيقة إن أهم عناصر النظام النيابي هي: وجود برلمان منتخب من الشعب يمارس سلطات فعلية وأن يكون البرلمان في ولايته الانتخابية لمدد محدودة قانوناً، وأن النائب فيه يعد ممثلاً للأمة بأسرها. وأخيراً أن الهيئة التشريعية تستقل أثناء مدة نيابتها عن هيئة الناخبين، ولكن كل هذا لا يعني أن أركان النظام البرلماني متوافرة، مع العلم أن النظام البرلماني هو وليد الديمقراطية النيابية. للتفصيل ينظر: بدوي، النظم السياسية، الكتاب الأول: تطور الفكر السياسي والنظرية العامة للنظم السياسية، ط1، ص439 وما بعدها. داير، مبادئ القانون الدستوري، ص649.
- (31) الدياس، السلطة التشريعية، المصدر السابق، ص48.
- (32) حيث تنص هذه المادة على أن " جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة، ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي".
- (33) تعني عملية عقلنة النظام البرلماني لدى الاستاذ " Dedier Maues " استغلال مجموعة التقنيات الدستورية للحد من سيادة البرلمان وذلك بتحديد شروط تنظيم وسير البرلمان " اشارة اليه: الدكتور فدوى مرابط، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي، ص163.
- (34) ينظر: البند "ولاً" و"ثانياً" من المادة (70) من دستور 2005 النافذ.
- (35) المادة (67) من دستور 2005 النافذ.
- (36) يستثنى الدستور ما يتعلق بحق العفو الخاص، والمحكومين بأرتكاب الجرائم الدولية والإرهاب والفساد المالي والإداري. ينظر بهذا الشأن: البند "ولاً" من المادة (73) من دستور 2005 النافذ.
- (37) ينظر: فقرات المادة (73) من دستور 2005 النافذ.
- (38) ينظر: البند "ولاً" و"ثانياً" من المادة (58) من دستور 2005 النافذ.
- (39) ينظر: البند "ولاً" من المادة (76) من دستور 2005 النافذ.
- (40) الفقرة "أ" و"ب" من البند "سادساً" من المادة (61) من دستور سنة 2005 النافذ.
- (41) ينظر: المواد (78) و(80) من دستور 2005 النافذ.
- (42) عملاً بما جاء في الفقرة "د" من البند "سابعاً" من المادة (61) من دستور 2005 النافذ، ومثلما كان عليه الحال في المادة (40) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية.
- (43) ينظر: سلمان، التجربة البرلمانية في الميزان بين دستوري 1925 و 2005، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، العدد (1)، 2012، ص237.
- (44) ينظر: الفقرة "أ" من البند "سابعاً" من المادة (61) من دستور 2005 النافذ.
- (45) ينظر: المادة (53) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، تم إقراره في 2006/6/15.
- (46) ينظر في ذلك وللتفصيل: سعيد، دور البرلمان في الانظمة البرلمانية المعاصرة - ضعف الاداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية-، ص246 وما بعدها.
- (47) ينظر: المادة (83) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- (48) ينظر: الفقرة "ج" من البند "سابعاً" من المادة (61) من دستور 2005 النافذ.
- (49) ينظر: المادة (54) من دستور 2005 النافذ.
- (50) ينظر: البند "ولاً" و"ثانياً" من المادة (58) من دستور 2005 النافذ.
- (51) ينظر: البند "ولاً" من المادة (60) من دستور 2005 النافذ.
- (52) ينظر في ذلك: كريم، السياسة التشريعية في العراق -دراسة تحليلية في التشريعات الدستورية-، جامعة السليمانية، ص173-174.
- (53) على سبيل المثال ينظر: الخبير القانوني طارق الحرب في تصريحه لوكالة كوردستان للأنباء بتاريخ 2011/5/14، والمنشور على الموقع الإلكتروني: www.asrar-alsharq.ne/news/10calnews/150html
- (54) المرجع السابق.
- (55) المؤسسة الرسمية الأولى المشكلة في الإقليم، هي مؤسسة البرلمان التي تشكلت بعد إجراء أول إنتخابات برلمانية في الإقليم في 1992/5/19، وبعد ذلك تشكلت حكومة الإقليم، وقد صدر القانون الأول لمؤسسة الرئاسة في عام 1992 بموجب قانون إنتخاب قائد الحركة التحررية الكوردية رقم 2 لسنة 1992 الذي كان بديلاً لمنصب رئيس الإقليم، وكذلك قانون رقم 10 لسنة 1997 الذي وزع منصب رئيس الإقليم بين رئيس البرلمان ورئيس مجلس الوزراء، إلا أنه نظراً لظروف معينة مر بها الإقليم، لم يرى هذا القانون النور، إذ لم تكن هذه الظروف مهية ومواتية آنذاك لإستكمال عملية إنتخاب الرئيس. الى أن وصلنا الى عام 2005، حيث أصدر البرلمان قانون رئاسة إقليم كوردستان-العراق رقم (1) لسنة 2005، وفي عام 2007 تم تشريع قانون السلطة القضائية في الإقليم رقم (23) لسنة (2007)، وبذلك إكتملت السلطات الثلاث في الإقليم.
- (56) وهذا ما أكدته نص المادة الأولى من دستور العراق لعام 2005 النافذ.
- (57) ينظر: نص الفقرة "ثانياً" من المادة (13) من دستور عام 2005 النافذ.
- (58) تنص المادة (67) من الدستور العراقي لعام 2005 على أن " رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، يمثل سيادة البلاد، ويسهر على ضمان الإلتزام بالدستور، والمحافظة على إستقرار العراق، وسيادته ووحدته، وسلامة أراضيه، وفقاً لأحكام الدستور".
- (59) عدلت المادة الأولى من القانون المذكور بموجب قانون التعديل الأول لقانون رئاسة الإقليم رقم 2 لسنة 2006.
- (60) تنص المادة (78) من الدستور العراقي النافذ على أن رئيس

مركزه تجاه المؤسسات الاخرى ويتيح له القيام بدور الحقيقي وفعال في ممارسة شؤون الحكم ويجعله في مركز مساوي لجميع اعضاء البرلمان وذلك على اساس قيام الشعب بأسره بانتخابه. ينظر للتفصيل في هذه الأراء: د. رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور سنة 1971، ص 167. شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة، ص 165. ومن جانبنا نرى ان الامر لايتوقف عند حد انتخاب رئيس الدولة من قبل الشعب، بل ان هذا الانتخاب في الأغلب يؤدي الى اعطاه سلطات فعلية وواسعة ودون ان يكون مسؤولاً من الناحية السياسية، فهذا ما نجده في اقليم كردستان حيث ينتخب رئيس الاقليم من قبل الشعب وهذا يتيح له القيام بدور فعال وحقيقي في ممارسة الحكم من خلال الصلاحيات الواسعة والممنوحة له بموجب المادة العاشرة من قانون رئاسة الاقليم، وبالنتيجة انحراف بالنظام البرلماني وجنوحه الى نظام اقرب الى النظام الرئاسي.

(72) ينظر بشأن نظام السؤال البرلماني المواد (61 الى 68) من الفصل السابع من النظام الداخلي لبرلمان كردستان/ العراق رقم (1) لسنة 1992 المعدل.

(73) ينظر بشأن تنظيم عمل هذه اللجان: المواد (47 الى 50) من النظام الداخلي لبرلمان كردستان/ العراق رقم (1) لسنة 1992 المعدل.

(74) ينظر بشأن الاستجواب البرلماني: المواد (68 الى 70) من النظام الداخلي لبرلمان كردستان/ العراق رقم (1) لسنة 1992 المعدل.

(75) على سبيل المثال منح الدستور العراقي لعام 2005 الحق لكل عضو مجلس النواب بموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب الى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء. ينظر: الفقرة -ج- من البند -سابعاً- من المادة (61) من الدستور.

(76) ينظر: الفقرة -ثانياً- من المادة العاشرة من قانون رئاسة الاقليم رقم (1) لسنة 2005.

(77) ينظر: الفقرة -ثالثاً- من المادة العاشرة من قانون رئاسة الاقليم رقم (1) لسنة 2005. جدير بالذكر ان الدستور العراقي خالي من نص يحكم بعقد مجلس النواب أول اجتماعه بحكم القانون اذا لم يصدر رئيس الجمهورية مرسوماً لدعوة مجلس النواب خلال (15) يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات، ومثل هذا الفراغ قد يسبب تعطيل الحياة البرلمانية. ينظر: المادة (54) من دستور لعام 2005 النافذ.

(78) ينظر: دوفرجيه، المصدر السابق، ص 114.

(79) ينظر: المادة (71) من النظام الداخلي لبرلمان كردستان رقم (1) لسنة 1992 المعدل.

(80) ينظر: الفقرة -أولاً- من المادة العاشرة من قانون رئاسة الاقليم

مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة، يقوم بإدارة مجلس الوزراء، ويترأس اجتماعاته، وله الحق بإقالة الوزراء، بموافقة مجلس الوزراء.

(61) المادة (1- الفقرة الأولى) من قانون التعديل الأول لقانون رئاسة الاقليم رقم 2 لسنة 2006.

(62) ينظر: نص المادة الثانية من قانون مجلس أمن إقليم كردستان -العراق رقم 4 لسنة 2011.

(63) ينظر: نص المادة (73) من الدستور العراقي لعام 2005 النافذ.

(64) تنص المادة الثانية من قانون ديوان رئاسة إقليم كردستان- العراق رقم 2 لسنة 2005 على أنه (يعين رئيس الاقليم رئيساً لديوان رئاسة الاقليم بدرجة وزير).

(65) أنظر نص المادة الأولى-الفقرة الثالثة من قانون التعديل الأول لقانون رئاسة الاقليم رقم 2 لسنة 2006.

(66) في الحقيقة إن الآلية المطروحة في المادة (16- ثالثاً) من قانون رئاسة الاقليم لسحب الثقة من الرئيس كإحدى حالات إنتهاء مدة رئاسة رئيس الاقليم بقرار من البرلمان معقدة جداً إن لم تكن مستحيلة، إذ من الصعب جداً الحصول على موافقة ما لا يقل عن ثلاثة أرباع أعضاء البرلمان لسحب الثقة من الرئيس، ودون أن يكون للبرلمان الصلاحية لمساءلته سياسياً.

(67) تنص المادة الأولى من قانون ديوان رئاسة إقليم كردستان رقم 2 لسنة 2005 على أن الديوان يتولى ممارسة المهام الآتية:

1. الإشراف على دوائر الديوان.
2. تنظيم العلاقة بين رئاسة الاقليم ورئاسة المجلس الوطني لكوردستان-العراق (البرلمان) ورئاسة مجلس وزراء إقليم كردستان.
3. تنظيم العلاقة بين رئاسة الاقليم والسلطات العراقية الفدرالية.
4. تنظيم نشاطات وإتصالات رئيس الاقليم داخل إقليم كردستان وخارجه.

(68) ينظر: نص الفقرتين "أ" و"ب" من البند "سادساً" من المادة (61) من دستور العراق لعام 2005 النافذ.

(69) ينظر: المادة الأولى من قانون التعديل الثاني لقانون رئاسة الاقليم رقم 1 لسنة 2009.

(70) ينظر: المادة (120) من دستور لعام 2005 النافذ.

(71) ذهب البعض من الفقه الدستوري الى ان انتخاب رئيس الدولة من قبل البرلمان يؤدي الى تبعية رئيس الدولة بالتالي اضعاف هذا الاخير وتقوية مركز البرلمان مما يخل بفكرة المساواة والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتعارضاً مع مقتضيات النظام البرلماني وجنوحه الى نظام اقرب الى حكومة الجمعية. بالمقابل ذهب غالبية الفقه الدستوري الى ان انتخاب رئيس الدولة من قبل الشعب سيؤدي الى تقوية

رقم (1) لسنة 2005. جدير بالذكر ان الفرق بين حق التصديق وحق الاعتراض في الفقه الدستوري هو ان الحق الاول يصبح فيه رئيس الدولة في مركز مساوي للبرلمان في العملية التشريعية والقانون لا يصدر الا اذا وافق عليه رئيس الدولة، أي يعد شرطاً أساسياً لصدور القانون ويصبح حقاً تشريعياً، ولكن حق الاعتراض فهو حق تنفيذي ففي حالة اعتراض رئيس الدولة على القانون يتم رده الى البرلمان ويستطيع التغلب على هذا الاعتراض بتوافر أغلبية معينة. ينظر للتفصيل في ذلك: ثابت، حق رئيس الدولة في نقض

(81) القوانين في القانون الدستوري المقارن، ط1، ص 386. حيث تنص المادة العاشرة على "يمارس رئيس الاقليم الاختصاصات والصلاحيات التالية:..رابعاً: حل المجلس الوطني لكوردستان-العراق بمرسوم في الحالات التالية: 1- اذا استقال أكثر من نصف عدد أعضائه. 2- اذا لم يتم النصاب القانوني لأتبعاده خلال خمسة وأربعين يوماً من تأريخ دعوته للأتبعاد لدورته الانتخابية. 3- اذا لم يمنح المجلس الثقة بمجلس الوزراء لثلاث تشكيلات وزارية مختلفة ومتتالية."

المصادر والمراجع

أولاً: الكتب:

• الكتب العربية:

- أسعد، فائز عزيز، 1984، إنحراف النظام البرلماني في العراق، مطبعة سندباد، بغداد.
- امين، القاضي لطيف، 2007، مبدأ الفصل بين السلطات وحدتها وتطبيقها في الدساتير العراقية، ط1، مكتب الفكر والتوعية، السليمانية.
- بدوي، ثروت 1961، النظم السياسية، الكتاب الاول: تطور الفكر السياسي والنظرية العامة للنظم السياسية، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة.
- خالد، حميد حنون، 2008، الأنظمة السياسية، مطبعة الفائق، بغداد.
- الخطيب، نعمان احمد، 2004، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- خليل، محسن، 1987، القانون الدستوري والنظم السياسية، جامعة بيروت، ص560.
- داير، عبدالفتاح ساير مبادئ القانون الدستوري.
- دسوقي، رأفت 2006، همينة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، ط1، منشأة المعارف بالاسكندرية.
- ربيع، عمر هاشم، 2002، الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، ط1، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة.
- ربيع، عمر وهاشم، 2002، الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة.
- رشيد، طه عمر، 2011، الأساس القانوني لحق المعارضة السياسية، ط1، دار سدرم للطباعة والنشر، السليمانية.
- سعيد، دانا عبدالكريم، 2012، دور البرلمان في الانظمة البرلمانية المعاصرة -ضعف الاداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية-، منشورات الحلبي الحقوقية.
- سليمان، عصام، 2010، الانظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، ط1 منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.
- سيف الدولة، عصمت، 1991، النظام النيابي ومشكلة الديمقراطية، دار الموقف العربي للصحافة والنشر والتوزيع والقاهرة.
- الشاعر، رمزي طه، 1977، النظم السياسية والقانون الدستوري، ج1- النظرية العامة للقانون الدستوري، جامعة عين شمس.
- شريف، أيمن محمد، 2005، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة.
- شكر، زهير، 1994، الوسيط في القانون الدستوري، ج1، ط1، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية والمؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت.
- شيح، ابراهيم عبدالعزيز، 2000، النظم السياسية والقانون الدستوري، نشأة المعرف بالاسكندرية.
- الطماوي، سليمان، 1996، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصر وفي الفكر الاسلامي، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة.
- عبدالله، عبدالغني بسيوني 1995، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت.
- عنوان، عبدالكريم، 2001، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.
- عمران، فارس محمد، 2008، التحقيق البرلماني في الدول العربية والامريكية والاوربية، ط1، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة.
- الغزال، إسماعيل 2008، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1982.
- علي محمد الدباسي، السلطة التشريعية وضمان إستقلالها، وزارة الثقافة الأردن.
- فودة، رأفت، 2001، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور سنة 1971، دار النهضة العربية، القاهرة.
- المجنوب، محمد، 2002، القانون الدستوري والنظام السياسي، ط4، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.
- مجموعة باحثين، الموسوعة السياسية.

مرباط، فدوى، 2010، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي، سلسلة اطروحات الدكتوراه (86)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت.

الهييتي، نعمان عطا الله، 2007، الرقابة على أعمال الحكومة، ط1، دار رسلان للطباعة والنشر والتوزيع.

الهييتي، نعمان عطا الله، 2007، الرقابة على الحكومة، ط1، دار رسلان، دمشق.

• الكتب المترجمة الى العربية:

ثابت، جوي، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، ط1، ترجمة: محمد عرب صاصيلا، مجد مؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2008.

دوفرجيه، موريس، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ط1، ترجمة: جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1992.

• الكتب باللغة الانجليزية:

M.j. C. vile, constitutionalism and the separation of powers Liberty fund, Indiana polis, Inc, second edition, 1998.

Duvergea (Marice), The idea of politics, translated by Robert North, London, 1966, 91.

Edward J. Erlear, Constitutions & The Separation of Power, Research Contributed in book (The farming and Ratification of the constitution, by: Leonard W.Levy and Dennis J. Mhony, Macmillan, publishing company, Newyork, 1987), 151-156.

ثانياً: اطروحات الدكتوراه:

زانا رؤوف حمه كريم، السياسة التشريعية في العراق -دراسة تحليلية في التشريعات الدستورية-، اطروحة دكتوراه، كلية القانون- جامعة السليمانية، 2009.

ثالثاً: الدوريات:

فوزي حسين سلمان، التجربة البرلمانية في الميزان بين دستوري 1925 و 2005، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون-جامعة كركوك، العدد (1)، 2012.

رابعاً: الدساتير والقوانين:

• الدساتير:

دستور جمهورية العراق الصادر سنة 2005.

قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية.

• القوانين:

النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، تم اقراره في 2006/6/15.

النظام الداخلي لبرلمان كردستان/ العراق رقم (1) لسنة 1992.

قانون إنتخاب قائد الحركة التحررية الكردية رقم 2 لسنة 1992.

قانون رئاسة الاقليم رقم (1) لسنة 2005.

قانون السلطة القضائية في الإقليم رقم (23) لسنة 2007.

قانون مجلس أمن إقليم كردستان -العراق رقم 4 لسنة 2011.

خامساً: المواقع الالكترونية:

الخبير القانوني طارق الحرب في تصريحه لوكالة كردستان للأنباء بتاريخ 2011/5/14، والمنشور على الموقع الالكتروني: www.asrar-alsharq.ne/news/10calnews/150html

The Basics of the Parliamentary System and its Problems in the Kurdistan Region – Iraq

*Zana Rauf Hama Kareem, Dana Abdulkarim Saeed**

ABSTRACT

Achieved a parliamentary system, as one of the most prominent systems parliamentary great success in the application in England, after the political and constitutional developments during the long, proven through which the basic principles for the establishment of this system and of the duality of the executive branch and the separation flex between the authorities based on balance and mutual control between the two the legislative and executive branches. Which made a lot of states to rely on this system, including the Republic of Iraq in accordance with the Constitution of 2005 and the Kurdistan Region - Iraq, according to the laws of a constitutional nature, but what we observe that the basic principles of this system has afflicted a lot of bugs and sparked Problems big in the nature of the existing system in the Kurdistan Region to make it in the end a parliamentary system skewed, especially as the legal reality and applied in this region may demolition of equality between the two due to Enlarge role of the president of the region and the exercise of de facto authorities, causing it to lose a lot of the basics of the parliamentary system, so that has become the reality of this system depend on the fact that the role of the president of the region in this system.

Keywords: Parliamentary System, Kurdistan, Iraq.

* University of Human Development, and Sulaymanya University, Iraq. Received on 7/1/2014 and Accepted for Publication on 25/3/2014.